



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115524878>

CAI
EA 81
-1986
S76



Government
Publication

STUDY OF THE POLICY AND ORGANIZATION OF CANADA'S OFFICIAL DEVELOPMENT AID

REPORT TO THE MINISTER FOR EXTERNAL RELATIONS

August 1986



August 15, 1986

The Honourable Monique Landry, P.C., M.P.
Minister for External Relations
200 Promenade du Portage
Hull, Quebec
K1A 0G4



Dear Minister:

I have the privilege of presenting to you the results of the research and discussions undertaken by the Task Force established in October 1985 by the Honourable Monique Vézina.

The report takes full account of individual contributions of Task Force members, even though, some of them may eventually have certain reservations regarding the wording of some of the recommendations carried by the report.

International Development is a difficult and complex subject which deserves a much broader and more thorough examination than that given by the Task Force members, all of whom are generalists coming from widely different environments.

May you find in this report, at least some answers to the questions brought to the attention of the Task Force as well as some directions for taking action.

Let me finally take this opportunity to assure the Minister of my greatest regard and consideration.

Jean-Claude Desmarais
Executive Director

/th

MEMBERS OF THE TASK FORCE ON CANADA'S OFFICIAL
DEVELOPMENT ASSISTANCE PROGRAM

Jean-Claude DESMARAIS, Executive Director

Norman L. REID

Roma L. STANDEFER

Martine DURIER COPP

Alain GERTSEN-BRIAND

Jean-Guy SAINT-MARTIN(*)

EDITORIAL COMMITTEE DESIGNATED BY THE MINISTER

Jean-Claude DESMARAIS, responsible for the final report

Norman L. REID

The following also contributed to producing this report:

Robert HAZEL, writer

Neale MACMILLAN, translator and editor

Denis HUDON and Louis-Marie ASSELIN, research assistants

(*) CIDA Vice-President, Policy, who acted as a technical advisor.

ACKNOWLEDGMENTS

We wish to express our gratitude to all those persons -- unfortunately too numerous to thank individually -- who enriched our work by sharing their reflections on ODA. These people come from the private sector as well as the public service, and all of them granted us their wholehearted collaboration. The CIDA personnel assigned to our Task Force must be congratulated for the excellent quality of their services. Finally, we would like to give special thanks to the Honourable Monique Vézina for her support and for the encouragement which she generously offered to the Task Force members.

TABLE OF CONTENTS

TERMS OF REFERENCE	iii
PREFACE	v
INTRODUCTION	1

PART ONE

<u>MANAGEMENT AND IMPLEMENTATION OF CANADIAN ODA</u>	5
1.1 REVIEWING THE MANAGEMENT STRUCTURE OF ODA	5
1.2 SOCIO-ECONOMIC PROJECTS AND INDUSTRIAL DEVELOPMENT PROJECTS	15
1.2.1 <u>Aid to the Least Developed Countries</u>	15
1.2.2 <u>Aid to More Advanced Countries</u>	17
1.2.3 <u>Separation of Types of Projects</u>	19
1.3 PRIVATE CANADIAN PARTICIPATION	21
1.4 THE DIVERSITY OF DEVELOPMENT PROBLEMS AND THE NEED FOR PLANNING	27

PART TWO

<u>POLICY DIRECTIVES AND ADMINISTRATIVE RULES</u>	35
2.1 INTRODUCTION	35
2.2 VOLUME AND ALLOCATION OF ODA	37
2.2.1 <u>Volume of Aid</u>	37
2.2.2 <u>Aid for the Least Developed Countries</u>	38
2.2.3 <u>Forms and Mechanisms of Assistance</u>	40

2.3	ELIGIBILITY OF COUNTRIES AND CONCENTRATION OF AID	45
2.4	TIED AID	51
2.5	ADMINISTRATIVE RULES	57
2.5.1	<u>Disbursement Constraints</u>	57
2.5.2	<u>Administrative Controls and Management Mechanisms</u> .	61
2.5.3	<u>Administrative Centralization</u>	66
2.5.4	<u>Staff Cutbacks</u>	70

PART THREE

<u>THE ODA ORGANIZATION IN CONCEPT</u>	73
3.1 THE ESSENTIALS	73
3.2 THE CONCEPT IN GENERAL	75
3.3 THE PROPOSED ORGANIZATION	76
3.3.1 <u>The Planning Group</u>	76
3.3.2 <u>The Operational Group</u>	80
3.3.3 <u>The Field Group</u>	89
3.4 EVALUATION	92
3.5 SUMMARY	95
3.6 FINAL RECOMMENDATION	97
CONCLUSION	99

ANNEX 1: Diagram of the New ODA Management Structure

ANNEX 2: Summary of Recommendations for ODA Pages 1 to 5

TERMS OF REFERENCE

The Canadian International Development Agency (CIDA) is the principal agency responsible for implementing, monitoring and coordinating Canada's Official Development Assistance (ODA) programme. It also advises the Secretary of State for External Affairs (SSEA) and Cabinet, through the Minister for External Relations, on policies and issues related to international development.

The policy framework within which CIDA operates -- a combination of specific targets and general guidelines -- has been developed from Government decisions taken over the past two decades.

To ensure that components of this policy framework remain appropriate in light of current and emerging developmental realities, the Minister for External Relations has requested that a study group be formed to review CIDA and its operations. The Study Group will present ideas and recommendations to assist the Minister in refining her views on various issues for her participation in the upcoming Green Paper and Standing Committee of External Affairs and National Defence (SCEAND) reviews of Canada's development assistance programmes and policies. It will also examine the feasibility of certain proposals to enhance the effectiveness of Canada's ODA programme.

The mandate of this Study Group shall be to:

1. examine whether changes to CIDA's current policy framework and programme mix and methods are warranted given the need for CIDA to remain responsive to the developmental objectives of aid recipient countries;

2. identify new ways to encourage institutions -- both in the profit and non-profit sectors -- to increase their involvement in international development and to cooperate more closely with each other for their mutual benefit, that of aid recipient countries and the national interest;
3. evaluate any issue or proposal which the Minister for External Relations, or the President of CIDA through the Minister, might bring to the Study Group's attention.

The Study Group shall inform the Minister for External Relations of the findings of its work by no later than June 1, 1986. (*)

The Minister for External Relations

October 15, 1985

(*) The submission date was later extended to August 15, 1986.

PREFACE

The Task Force on Canada's Official Development Assistance (ODA) Program, established in October 1985 by the Honourable Monique Vézina, Minister for External Relations, undertook a process of research, study and consultation with a broad range of interested parties on the subject of Canadian aid, completing its work in June 1986. The mandate of the Task Force was to formulate recommendations regarding possible adjustments in the policies and methods of management of Canadian aid and the most appropriate means for effecting the mobilization of Canadians in the service of international development. The following report was prepared in July and August of 1986 by an editorial committee formed out of the Task Force and drawing heavily on contributions made by its members. The committee assumes complete responsibility for the recommendations that are presented.

The major challenge facing Canadian ODA over the next few years will be to better integrate the various Canadian programs and projects of cooperation and to instill in them greater coherence. These programs and projects are established by a variety of parties in both the public domain (branches of CIDA, Crown corporations, etc.) and the private domain (companies, educational institutions, voluntary organizations, etc.), as well as international development institutions. The specific goal will be to achieve, by means of planning, a fair balance between the aid programs which are directed to the macro-economic growth of developing countries and those directed to grassroots socio-economic development. It will also be necessary to strengthen CIDA's programming mechanisms and improve its effectiveness as a mobilizer of Canadian resources for international development.

Broadly speaking, the present situation can be described in the following manner. While continuing to implement a vast range of activities in cooperation and development, CIDA's four regional bilateral programs have acquired, primarily since 1980, a mandate to develop programming for the countries and regions which Canada assists. But these four programs have no direct control over the activities and the budgets (which have been growing steadily for the past ten years) of the other federal assistance programs which are active in the same countries. Furthermore, these four bilateral programs are increasingly called upon to work with development participants which, in a traditional sense, have always been the clients of the other assistance programs. In particular they now collaborate with a broad spectrum of not-for-profit organizations (which, however, still deal primarily with the Special Programs Branch of the Agency); and with private companies which have been primarily linked to the Industrial Cooperation Program, as far as defining and providing initial financing for commercial or industrial types of projects is concerned. Consequently, the bilateral programs rely more and more often on the services of volunteer-type organizations for the execution of socio-economic development projects affecting rural communities in the Third World. Private Canadian firms, for their part, are called upon to prepare and obtain financing for cooperation projects in the framework of bilateral lines of credit, with the agreement of specified beneficiary countries.

The committee believes that CIDA must review its methods of operation focussing on both internal coherence and operational effectiveness. Concrete proposals bearing on these two areas will be put forth in the context of this report.

The recent figures published by Statistics Canada indicate that the flow of private capital between Canada and the Third World has been decreasing over the last years. The conclusion which results is that Canada's contribution to international development will have to originate primarily in the public sector for many years to come. In this context, the successive commitments made by the Canadian government -- to guarantee that the volume of our ODA rises progressively over the next ten or fifteen years to reach the benchmark of 0.7% of our GNP -- begin to appear meaningful. It is important that Canada take all the necessary measures to steadfastly draw nearer to this objective.

While Canadians discuss the methods of managing aid and the best ways to mobilize Canadian resources in the service of development, the situation of some of the least developed countries (LLDCs) continues to worsen and their populations sink further into poverty, indeed into misery. Canada's official development assistance to the least developed countries presently (1984) amounts to some \$650,000,000. This report is directed primarily to the questions of management of ODA and the mobilization of Canada's private sector. It is therefore unable to devote sufficient attention to the specific problems of the poorest countries and to the special measures which Canadian assistance must consider in their regard. Nonetheless, the new management model for ODA put forth here contains all the flexibility required to better respond to the specific needs of both the poorest countries and the countries whose development processes are further advanced.

The signatories to this report express the hope that the Minister for External Relations will, at the very least, find here responses to the questions which were brought to the attention of the committee, as well as some directions for taking action.

INTRODUCTION

Canadian official development assistance began in the late 1940s with contributions to the IBRD and to the UN Program for Technical Assistance, followed by contributions to the Colombo Plan in 1950 and the establishment of the External Aid Office in 1960. CIDA was created in 1968 to provide a broader scope for Canadian efforts in international development. This decision matched the expectations of a Canadian population prepared to support the efforts of newly independent countries in their own national development. The public recognized that these countries were grappling with serious problems of population growth, rural poverty, illiteracy, etc., which they faced with great difficulty considering their meagre resources. Official Development Assistance (ODA) is the concrete expression of Canada's spirit of generosity and profound sense of international responsibility.

Today, more and more Canadians know that ODA by itself can neither foster development nor redress the inequalities engendered by the present structure of global economic conditions. They understand that it may soon be necessary to take concrete steps to redistribute trading advantages -- in particular by granting some concessions in the framework of the GATT agreement. The elimination of tariff and non-tariff barriers against manufactured and primary goods from the Third World represents, at least for some countries, a more effective method than ODA of encouraging indigenous development efforts. The limitations of ODA make even more imperative the optimal utilization of the resources which are deployed on behalf of developing countries. Canadians, for their part, are more than ready to play an active role and assist in our international cooperation effort. But it is up to the government to define frameworks for involvement intended to maximize the impact of both private and public contributions. It is also the government's role to support public

education efforts to ensure that Canadians understand why it is necessary to reduce our tariff and non-tariff barriers.

It is clear that no donor country can ignore its own socio-economic reality. In the exercise of its mandate to contribute to the socio-economic development of Third World countries CIDA -- as the manager of ODA -- must be open to the demands and initiatives of a broad range of Canadian groups which have the desire and the ability to assist Third World countries in realizing their human, agricultural, mineral resource and industrial potential. But the Agency must be confident that the spirit of these numerous initiatives conform to the principal objectives pursued in its cooperation programs. CIDA's role should not be short-term maximization of any type of transfer between Canada and the countries receiving its aid. Rather, its role should be to mobilize the most appropriate Canadian resources that can make a valuable contribution to resolving the problems of the Third World. In this way, these countries may become long-term partners of Canada and develop economic and other links which benefit equally both their own citizens and Canadians.

Consequently, with regard to the transfer of goods, technology, services or even liquid assets which Canada provides in various ways to developing countries, the **first question** which arises is knowing whether the present policies and management methods of ODA work effectively toward solving the economic and social problems which paralyze the development of the countries receiving Canadian aid. The **second question** is subordinate to the first. It relates more precisely to the key position of CIDA as a mobilizing agent for Canadian resources in the service of international development. It can be stated as follows: do our programs of development assistance, in their present form, draw the maximum from the range of private Canadian agents capable of making a worthwhile contribution?

The committee has worked primarily in relation to these two major questions. The first question refers, in essence, to the diversity of development problems in the Third World, to the many formulas of aid which need to be set in place, as well as to the administrative performance of the primary institutional vehicle for Canadian ODA, namely CIDA. The second major question addresses the methods of participation of Canadians in official development assistance. The analysis of the various aspects of these two fundamental questions will lead to a number of hypotheses and recommendations which, it is hoped, will advance the discourse on the Canadian approach to ODA.

PART ONE

MANAGEMENT AND IMPLEMENTATION OF CANADIAN ODA

1.1 REVIEWING THE MANAGEMENT STRUCTURE OF ODA

The structure of the Canadian International Development Agency can be summarized as follows: (a) a number of service branches whose mandates are to support the President and the actual operational programs; and (b) seven (7) operational programs, each of which has its own mandate, namely:

- the multilateral program, whose function is to channel Canadian financing -- very considerable sums in this instance compared to other donor countries -- to the international institutions and organizations and ensure Canada's interests are considered in their policies, programs and management;
- four bilateral programs of regional focus whose mandate is to answer the specific needs of the countries with which the Canadian Government has decided to maintain significant aid relationships; in addition to being responsible for cooperative planning, these programs ensure the establishment of development assistance programs agreed upon by Canada and the country concerned;
- two programs whose purpose is to support profit and not-for-profit organizations in their respective efforts in development cooperation -- namely the Business Cooperation Branch which works with private firms, and the Special Programs Division which supports the work of NGOs, educational institutions, trade unions, etc.

The seven operational programs were established essentially to respond to the demands which arise from various kinds of participants, be they: international institutions (for the multilateral program); the governments of Third World countries (for the four bilateral programs); or private Canadian groups (in the cases of the Special Programs and the Business Cooperation Program). For their part, the international institutions supported by the multilateral program work directly with the governments of the Third World countries which they assist. The same is true of the private Canadian organizations, whose initiatives are directly or indirectly sanctioned by the same governments. They regularly enter into negotiations with the ministries or other public authorities of these countries.

One of the distinguishing features of the four bilateral programs in comparison to the other operational programs is their maintenance of close and long-term relations with Third World governments. Another important difference is the mandate which was granted to them by virtue of their regional orientations (Americas, Asia, Francophone Africa and Anglophone Africa) to create worthwhile multi-sectoral programming for the countries and regions which benefit from considerable official assistance.

In theory, this programming, which is the outcome of negotiations between the concerned parties, could be considered valid for the entire Agency. In practice, the projects supported by the Special Programs and the Industrial Cooperation Program are left to the initiative of private Canadian organizations which are not bound by this programming. This is also the case for multilateral assistance to international development institutions as well as Crown corporations such as the International Development Research Centre (IDRC) and the Petro-Canada International Assistance Corporation

(PCIAC), and the cooperation programs established by some provincial governments.

The funds allocated to these other channels of Canadian ODA have had a clear tendency to grow more rapidly in recent years than the funds made available to the bilateral programs. The budget of the Special Programs, for example, which was set at \$5,000,000 in 1968, increased by \$186.6 million in 1984-85, which represents almost 9% of our ODA. The envelope allocated to the Business Cooperation Program, presently worth close to \$40 million, has made spectacular gains over the last ten years. For its part, the IDRC had on hand \$75 million in 1984-85, compared to \$53.5 million two years earlier.

This situation, in which the activities of important assistance programs spill out of the frameworks defined by the CIDA programs which are institutionally responsible for programming, appears rather problematical. Far from moving toward greater coherence and improvements in the developmental impact of our ODA, this seems to encourage a **dissipation** of our efforts. One of the causes of this dispersal of resources seems to be that the responsibility for programming was entrusted to branches which are basically operational and whose status is equal to that of other operational branches. Insofar as Canadian ODA would be better channeled in a more coherent manner, it would be advantageous if programming by country or by region were developed by an authority which could issue directives to all of the operational branches taken **as a whole**.

While it would be correct to say that the operational branches can, if needed, draw from the whole range of Canadian capability and expertise for human and institutional resources which can contribute to establishing the development programs they agree to finance, the fact remains that these branches have always maintained privileged relations with certain types of Canadian participants in overseas development.

For example, the bilateral operational branches have often called on the resources of the public or para-public institutions of the federal government -- sometimes of the provincial governments -- for the implementation of their government-to-government projects. They have also worked a great deal with private firms, notably in executing infrastructural projects. Up until the past few years, they have only called in a small way on the resources of private not-for-profit organizations, which mainly deal with the Special Programs Branch of the Agency.

But the situation has developed considerably since 1981-82, mostly because of the new policy called "country focus" which consists of entrusting to not-for-profit organizations, particularly volunteer organizations, the implementation of development projects which involve grassroots groups or local communities in Third World countries.

Keeping in mind the long-standing support provided by the Special Programs of the Agency, NGOs and the like have developed an institutional presence in a large number of countries and have built solid ties with a wide range of partners and local communities. Moreover, many of them, starting with the most experienced, began to establish themselves as genuine development agents, which is to say as parties which, in collaboration with their local partners, are capable of defining and implementing credible development projects. Funds were then released for participatory projects of this type by the Bilateral Branch, which did not hesitate to invite some Canadian organizations to create projects which could be integrated into its own country programming. These private organizations became, in a sense, new instruments for the bilateral program. In effect, there was a convergence of interest insofar as these organizations found the funds which allowed them as never before to turn to good account

their new capabilities, and to do this in conformity with their own institutional orientations.(*). After only a few years of this new order, several of these organizations now possess far superior technical and professional capabilities for intervention than they had at the end of the 1970s.

Through country focus the bilateral operational branches, which up until then had essentially taken care to respond to the demands of Third World governments, made themselves open, i.e. "responsive," to use a term well known within the Agency, to initiatives defined by **Canadian** participants. Traditionally, the bilateral branches had considered these participants, whoever they were, as being primarily executing agents for projects created by themselves or by their governmental partners in the Third World. From the viewpoint of the private not-for-profit organizations, the country focus policy now appeared to be another program receptive to their financing demands, in other words as **another special program** (except that it was not managed by the Agency's Special Programs Branch).

Furthermore, private Canadian firms have been able to take advantage of lines of credit opened up by some of the four bilateral branches on behalf of some assisted countries to define and obtain financing for **their own** commercial or industrial cooperation projects. Here again, the Bilateral Branch is seen to have become "responsive"

(*) The not-for-profit organizations were the first to benefit from this new accessibility. Nevertheless, the private firms soon exerted pressure to have the privilege of submitting projects to bilateral and obtaining its financial support.

with respect to types of Canadian participants which previously were considered to be executing agents. In this case, the lines of credit from bilateral have grown in parallel with the Industrial Cooperation Program. These lines of credit will undoubtedly not perform double service with this latter program, but they certainly remove some of its specificity and effect a change in its mandate. In the end, one is left not knowing exactly who does what at the Agency because of this undesirable competition between programs.

Other difficulties have arisen in the wake of these new developments. The principal problem is that CIDA is required to use bilateral approval procedures for these new types of projects (which it encouraged in some respect), that is, the same procedures which it has to apply to the traditional types of bilateral projects. As a result, some community development projects were studied for almost two years before the promised funding was actually granted. Governments in developing countries are accustomed to these kinds of delays, but the same cannot be said for rural communities or people's groups in the Third World. They end up not only growing tired of waiting, but also begin to doubt the very credibility of their Canadian NGO partners. The same negative effects are experienced by private firms involved in development work. Some of them, often with financial backing, are ready to take the risk of forming joint enterprises with local partners, but all suffer owing to the administrative bottlenecks and barriers to fast response imposed by the bilateral bureaucracy.

It is believed that each of these two major project categories, namely the socio-economic development projects sponsored by not-for-profit groups such as NGOs, and the commercial cooperation projects, should be the responsibility of separate components of the organization. More specifically, the responsibility should be

entrusted to specialized personnel whose training and experience match the requirements and peculiarities of each category. It can be said, therefore, that bilateral has done much to open itself to new projects, but it has not been provided with the necessary tools to manage them appropriately. In fact, from 1981-82 on, bilateral found itself more and more often facing Canadian groups which acted as both agents of conception and of execution, whereas it was basically accustomed to negotiating solely with agents of execution who simply set in place its own government-to-government projects. While these represent only a small portion of total bilateral projects, the malaise continues at present, causing considerable harm to the operational efficiency and the developmental effectiveness of the Agency.

The preceding pages outline what are considered to be some of the major deficiencies in the present structure and functioning of the Agency. By their very existence they suggest the principal elements which would shape a remodelled CIDA. These elements, briefly stated, are the following;

- first, a **central planning and programming body** answering directly to the Agency President and whose two major functions would be (a) to define planning and operational policy and (b) to program Canadian ODA, especially in its non-multilateral operations. More specifically, it would be the artisan of country, or even regional, programming. As such, it would maintain close relations with the Minister of Planning or Cooperation in the assisted countries and, in addition, would be charged with monitoring and evaluating the impact of its programming. Ideally, the latter should be set out for at least a 5-year period;

- secondly, a **multiplicity of operational divisions** formed with a view to establishing various categories of projects to pursue separate objectives and respond to different needs.

Three operational divisions must be established: (1) a division charged with participatory projects of socio-economic development in liaison primarily with Canadian not-for-profit organizations and their Third World partners; (2) a division charged with participatory economic development projects primarily with the Canadian business world and its local Third World partners; and finally, (3) a division charged with the execution of projects developed jointly by CIDA and its own governmental partners in the Third World.

The **first division** would tie in, to a certain degree, with the current Special Programs. It would have the task of overseeing non-profit projects typically conceived according to a "targetted" population: **socio-economic development** of a rural community or people's group, of a pre-cooperative association, or of women in a particular setting. It would also have the role of determining the commitment of Canadian organizations and their local partners. The monitoring and evaluation of the subsidized projects would also count among its duties.

The **second division** would tie in with the current Industrial Cooperation Program, with the difference that it would have an expanded mandate including preliminary studies. It would have available the tools and funds necessary to study, finance, monitor and evaluate projects in industrial or commercial cooperation. The objective of its projects generally would be **to improve the competitiveness and profitability of private firms in the Third World** by allowing them to benefit from the expertise and technology of the Canadian private sector. Joint enterprise projects which are

profitable in equal measure to Canadian partners and their counterparts in the Third World will find particular favour. It would no doubt be preferable, indeed even necessary, for Canadian firms as well as their partners to contribute to the financial make-up of these projects.

The **third division** would be similar to the bilateral branch as it existed around 1970 before country focus and the era of bilateral country programming. It would ensure the establishment of government-to-government projects, as a rule leaving their execution to contracted agents of the division's choice. Projects would be of the type for which a provincial, federal and, in certain cases, municipal administration in Canada would take responsibility: i.e., **public services** such as road maintenance, harbour installations, and water purification. Projects of institutional support for public and para-public organizations as well as lines of credit and bilateral food aid would also come within the duties of this division.

To completely grasp the flexibility of the organizational model proposed here, it is important first of all to note that the portion of financing allocated to each of the three major project types will vary from one country to another, **according to the content of the multi-year programming established by the central planning body.** Only the latter would have an overall vision of the programming for a particular beneficiary country. With respect to such a country the role of each operational division would consist solely of putting in place the **portion** of the programming for which it is concerned. This is why their evaluation functions would be restricted to individual projects. The evaluation of the impact of the national programming as a whole should revert to the authority which was responsible for its conception.

Finally, it should be understood that the envelope which is designated for a given country for projects of the first operational division would be partly reserved for projects already formally identified through the preliminary programming exercise, and partly allocated to the NGOs which submit projects (to the same division) which conform to the broad orientations and specifications of the prepared programming. In the first case, the divisional staff would limit itself to choosing a committed agency of execution for a project previously identified higher up the ladder, whereas in the second case it would be up to the staff to study project proposals as well as to appraise the operational capabilities of the submitting organization and its local partners.

The business and industrial cooperation division would operate according to a similar model, but it would proceed differently from the third to the extent that government-to-government projects of a public service or other type would all be well identified at the joint programming stage.

In view of the importance granted to the mobilization of the Canadian private sector and to its own development initiatives in the delivery of Canadian ODA, and of the essential role that Third World states increasingly accord to their own private sectors in their national development plans, CIDA (or, more precisely, its central planning body) should ensure that the major portion of the envelopes planned for cooperation projects of the first and second categories be administered in a way that is not overly directive (to the extent that it suppresses the initiative of the private sector or poses impediments to it).

1.2 SOCIO-ECONOMIC PROJECTS AND INDUSTRIAL DEVELOPMENT PROJECTS

An aid program designed for one country cannot necessarily be transferred to other states in terms either of its objectives or its methods. One need not point out that Cameroon or Colombia are not at the same levels of development as Mali or Bolivia.

There are two major groups of developing countries. Broadly speaking, these are the least developed countries (LLDCs) and the other developing countries. The first are states whose national economies have not really begun their take-off. Indeed, they remain ravaged by food deficits, deteriorating rural conditions, an over-dependence on two or three export products, etc. The second group are states which enjoy certain attributes (natural resources, geographic setting, human resources) and which have made a good deal of progress in the areas of social and agricultural development. Therefore, they increasingly concern themselves with carving out a place in the international trading network to sell their manufacturing production (agro-industries and textile industries in particular), or their mineral and other resources.

1.2.1 Aid to the Least Developed Countries

The countries in the first group still have a long way to go before they can profitably fit themselves into the international trading network (and, eventually, become attractive trading partners for Canada). In particular, they must: endeavour to achieve food self-sufficiency and agricultural surpluses; improve their production techniques; safeguard their agro-ecological potential; ease the work burden borne by women, particularly rural women; make significant inroads on illiteracy, basic health care and preventive medicine; and strengthen their ability to manage their states. Many

of the development efforts to be undertaken are in fact the equivalent of what have been called in the past initiatives in the war on poverty. We have chosen, however, to speak of **grassroots socio-economic development**. In rural areas, for example, except perhaps in regions where large landholdings are the norm, the peasants almost always have some local resources, which, with some support (training, peasant organization, small-scale finance, basic infrastructures) can be profitably developed and produce enough revenue to make a considerable improvement in village and family living conditions. Even in disadvantaged urban areas there are resources, skills, and a spirit of initiative and creativity which are trying to emerge and which must be encouraged by many small support projects of the kind that Canadian NGOs establish with their local partners. In view of the immensity of the needs to be satisfied and the inadequate means of the less developed countries, the **largest proportion** of official development aid given to these countries must be channelled to the aforementioned areas.

At the macro-economic level, it is conceivable that the least developed countries have amongst their objectives an interest in increasing the linkages between their national economies at a regional level. When domestic markets are so small as to make the realization of viable enterprises questionable, inter-regional trade may offer a solution and should be encouraged. This will permit these countries to develop complementary activities, especially in the area of small job-creating industry, and build larger internal markets for a number of essential basic manufactured goods. These countries need to secure for themselves the **minimum in the way of an industrial base**, and they should be supported in this effort. A portion of Canadian aid to the less advantaged countries should be earmarked for this goal, the exact proportion depending on the particular conditions of each beneficiary country. Preferably, this aid should take the form of industrial cooperation projects based on

a partnership between small local enterprises and small- and medium-size Canadian businesses.

The third facet of Canadian aid to disadvantaged countries should relate to **strengthening governmental and quasi-governmental institutions**. This means seeing that the governmental agencies and the public services of these countries become better agents of development and use more effectively the very limited resources which are at their disposal. If examined from this perspective, the financing of a technical school or the construction of a highway by a Canadian company are measures, which although essential for development, are still only part of the developmental process. There must in addition be a complementary technological transfer. As a development agency, CIDA must involve itself more in providing support projects for public institutions in assisted countries. Other kinds of projects (food aid, lines of credit) can be fitted into this framework of government-to-government intervention, but they must be integrated in an overall plan which can take into account other kinds of initiatives in cooperation envisaged by Canada for the same country.

1.2.2 Aid to More Advanced Countries

With regard to the newly industrialized countries (NICs) and those which are about to become members of this club, a similar, integrated, three-part approach can be applied, but in different proportions and with different contents.

The types of NGO projects directed to basic socio-economic development in rural or urban settings are still necessary in these NICs, even if the overall living standard and the public services available to the population (health, education) are very much superior to those in the less advanced countries. Some rural zones and some urban

areas in these NICs suffer from conditions which are much worse than those which prevail in some other developing countries. This poverty stands out in the NICs because it is seen against a background of pockets of prosperity; i.e. the opulence of the political and economic elites, and the relative well-being of the middle class and salaried workers.

Government-to-government projects in the NICs can still be justified up to a point, even when there is not the same degree of need and when more flexibility will no doubt have to be introduced in managing these projects. These countries benefit from more diversified and experienced human resources than the less developed countries. Some of them are regarded as being as well managed as many Western countries. The difficulties experienced by their governments can be blamed in part on a lack of technical and financial resources: to develop, modernize, and indeed even to restore their urban infrastructures; to improve social conditions; to outfit institutions of higher education; and to stimulate natural resource prospecting. Canadian ODA can operate in these areas. CIDA should strive to put these countries in contact with private or public Canadian expertise and provide a portion of the necessary financing. More generally, these countries are grappling with debt problems and deficits in their balance of payments which drain their national economies. The deficits result from infrastructural investments made in recent years which have not provided the anticipated returns and from the increasingly difficult sale of their products in an international market thrown off course by, among other things, protectionism and the international development crisis. Programs such as lines of credit make sense in this context, as long as they actually serve to stimulate national production and serve as a component of a coherent industrial cooperation strategy. In a general sense, one of the attractions of government-to-government projects is that they give

Canada more negotiating leverage in influencing the national development policies of beneficiary countries.

Industrial cooperation should be the favoured form of aid to these countries, considering the capacity possessed by their businesses for assimilating Canadian technologies. The ideal formula seems to be a partnership between local and Canadian entrepreneurs, each bringing its portion of the capital needed to establish joint enterprises, and CIDA stepping in with another portion. Other less ambitious formulas are, however, liable to be taken up by Agency planners, such as programs financed by CIDA in management support or technical assistance to local small- and medium-size businesses in particular industrial sectors. The general objective of industrial cooperation with the newly industrialized countries is to help them develop their export capacities so they can improve their balance of payments, while at the same time encouraging job creation. Ideally, this support should extend to opening the Canadian market to the goods manufactured in the context of these industrial cooperation projects.

The comparison of the two major categories of developing countries highlights different valuations regarding what forms and vehicles of aid to favour and which clients to target. An exhaustive comparison of countries in the same category would in turn reveal considerable deviations from the norm in relation to the model of reference. This leads us to the process of country programming which was questioned earlier.

1.2.3 Separation of Types of Project

If we set aside cooperative projects, which are negotiated and defined directly by government to government, we are faced with two

major classes of project, regardless of which country they are established in. Some are undertaken by private Canadian not-for-profit organizations (socio-economic development); the others are carried out by private Canadian business (economic development and job-creating projects).

The question which arises is to know to whom these different types of projects should be referred by their Canadian initiators for approval and funding. Equally unclear is which authority will oversee monitoring and eventually undertake an evaluation.

As was implied earlier, it is necessary to exclude from the outset the authority responsible for general programming. The capabilities required for evaluating the project files and the operational abilities of the organizations which put forth these projects, as well as those of their partners, are different from those which are necessary for programming. Moreover, it is out of the question that the same authority could be charged with the approval, monitoring and evaluation of both industrial development projects and basic socio-economic development projects. The objectives foreseen are too different. The ideal solution would seem to be that which was briefly presented in the previous section, namely to establish a multiplicity of operational divisions whose duty is basically to implement development programs already designed by a separate programming body.

1.3 PRIVATE CANADIAN PARTICIPATION

Canadians were at work in the Third World well before the establishment of the Canadian program of official development aid. These people worked principally in religious or humanitarian movements. The business world was also involved, particularly in the commercial banking and natural resource industries in the Caribbean and Latin America.

The establishment within CIDA of special programs for not-for-profit organizations and business firms provided an important stimulus for the participation of Canadians in international development. The participation of the private sector in setting up bilateral aid programs gave a new impetus to this activity. The pool of participants has expanded considerably over the past few years. It is clear that interest in international cooperation is presently on the rise in almost every region of Canada.

A number of organizations -- from both private enterprise and the not-for-profit milieu -- have been collaborating with CIDA for many years and have acquired broad experience in a particular Third World region, or in several regions. Other organizations are newly arrived on the international cooperation scene. Nonetheless, they too have developed worthwhile products or capabilities for use in these regions. The expectations vis-à-vis CIDA of these two types of participants in development are quite distinct. The first group has contacts with many counterparts in the Third World and often has access to the governments of these countries. They have become capable of preparing development projects of small, medium or large scale, depending on the circumstances. They expect CIDA to act primarily as a financing agent for their projects. The second, less-experienced group of development participants call for CIDA to play its role as a development agency, i.e. that it work with Third World

governments to create programs and projects likely to require the particular products or expertise which they have developed.

Private Canadian participation in Canada's overseas cooperation efforts has for several years revolved largely around the theme of **partnership**. One hears of partnership between CIDA and the private firms, between CIDA and the NGOs, and even of partnership between private firms and not-for-profit organizations.

The first observation to make in this regard is that genuine partnerships begin by establishing themselves not between two Canadian parties but between a Canadian partner and a local partner. These kinds of links are quite natural if one considers, for example, the cooperative relations which exist between Canadian credit unions and counterpart savings organizations in the Third World. Canadian small- and medium-size businesses continue to discover more common interests with enterprises in the Third World. Our NGOs, for their part, are in contact abroad with national NGOs, popular groups or rural communities. This is the best method of proceeding, **that partners choose each other according to their orientations**. CIDA has its own bilateral partners, which are the Ministers of Planning or of Cooperation in the assisted countries. An intergovernmental partnership can itself lead to other partnerships, for example, establishing a collaboration between Canada's Ministry of Agriculture and its counterpart in another country.

The second set of observations relates to the question of partnership between different Canadian parties. Various forms of association are theoretically possible. Two private firms could very well join forces to carry out a project, the first contributing its field experience, the second offering its expertise in some highly specialized area. This type of situation does occur quite frequently. Equally, one could envisage an association between

not-for-profit organizations along the same lines, with the more experienced group again playing a training role.(*). But one hears more and more of partnership between private firms and voluntary organizations.

This prospect has been put forth with respect to the so-called "multi-faceted" development projects which combine a technical execution component and a training component. This model would see voluntary organizations responsible for training within the scope of projects carried out by private enterprise. At first glance the formula seems attractive. However, it is met with a great deal of reserve, indeed, with suspicion, by the voluntary organizations consulted on this question. They are reluctant to provide bargain-rate work on projects which are centred too exclusively on technology and infrastructure as vehicles of development. Moreover, some voluntary organizations have developed their own expertise in fields which were formerly the reserve of CIDA or of private enterprise: e.g. in project management, rural engineering, agronomy, and construction. These agencies have become capable of injecting a technical element into the projects which they help to put in place.

The much-vaunted formula of partnership between private firms and not-for-profit organizations appears to be, therefore, to a certain degree, problematical. It would be in CIDA's interest to allow Canadian partners to **choose each other**, rather than encouraging marriages of convenience which show no good prospects for the future.

(*) Note that strictly bilateral projects, i.e. those for which the Agency would be held responsible, could also provide an opportunity to involve executing agents who are less familiar with developing countries, and which would give them the chance to create their own overseas networks.

It should be restated that these two types of development participants follow different orientations. The objective of voluntary organizations is neither to make a profit nor to pay exorbitant salaries to their professionals and field agents. Certainly they require competent staff, but their objective is to do development work in areas which have a significant social component: training, organization, and popularizing work -- normally in league with grassroots communities and popular groupings. Their voluntary aspect (the fact that their personnel, often as competent in their fields as their counterparts in other institutional settings, accept lower salaries than those paid in the private and governmental sectors) allows them to achieve worthwhile results at relatively low cost. A private Canadian firm can certainly carry out the draining of a swamp or repair rural roads, but it would be impractical for it to undertake a project such as training and organizing a group of rural farmers. The impracticality for private firms lies in the delays involved in any venture in community animation and its own very high operational costs; at the most it might be able to put together a small team of specialized technicians.

In financing socio-economic development projects, CIDA would, in principle, have to fall into line with the actual operating costs of voluntary organizations. The opportunity for profit making from the activities in this area of cooperation opens the way to all sorts of distorting effects -- notably, to the appearance of false NGOs. Insofar as the contribution made by voluntary organizations to international development is highly valued and irreplaceable, CIDA should guarantee them a future, and this future will necessarily involve some **frugality** in the allocation of their budgets.

The question of partnership also arises in relation to the participation in international development of para-public organizations

(hospitals, universities, colleges and technical schools) and institutions of an associative kind (unions, cooperatives). These are another variety of not-for-profit organization. In comparison with voluntary organizations, their staff are generally paid at levels closer to those in the private sector. They also normally claim higher administrative costs compared to voluntary organizations. Their initiatives in cooperation are welcomed if they have a social concern rather than a solely private interest, and inasmuch as they represent an international application of a national vocation. These types of projects are often considerably spread out over time. They generally focus on launching processes of institutional development. Here again the principle of partnership -- in other words cooperation between institutions which are pursuing the same ends -- is a helpful criterion. It is difficult to see, for example, how the aviation department of a Canadian college could be granted a mandate to reorganize the management of an airport or an airline in the Third World. Its mandate abroad should not differ substantially from the one it has in Canada. For instance, it might help a counterpart institution train pilots, personnel, etc. It should be kept in mind that partnership between para-public or associative organizations must be built on the basis of a spirit of community service.

While it may be true that by further strengthening their overseas links Canadian firms and non-profit organizations will contribute more effectively to international development, it should, however, be underlined that these private sector partnerships are not panaceas. CIDA itself has its own partners, which are public institutions. This is why it cannot totally hand over to third parties the management of its own projects of cooperation. In government-to-government projects of the public services type, among others, it is important that the Agency affirm its **presence** and preserve, if

not the management, at least the direct supervision of the Canadian portion of the operations in cooperation. Finally, let us note that intergovernmental partnerships represent one of the best guarantees for all existing or future partnerships between the private sectors in Canada and the Third World.

1.4 THE DIVERSITY OF DEVELOPMENT PROBLEMS AND THE NEED FOR PLANNING

In Canada, officials in ODA circles are fully conversant with the diversity of development problems and of the need to adapt aid programs to the particular circumstances of the assisted countries. Valuable efforts have been made in this area with regard to the 30 or so countries which are the object of a periodic multi-year program planning exercise (category I, "core" countries in which bilateral assistance is concentrated). The category II ("non core") and III ("visible presence") countries, for their part, are not usually the object of any process of this kind, except in a regional context. As far as concentration countries are concerned planning has been established in accordance with a general framework which consists essentially of a statement of sectoral priorities considered to be generally applicable. The areas of sectoral emphasis at CIDA since the beginning of the 1980s are agriculture and food, energy, and human resources. These priorities were settled on according to areas which were perceived at that time to be overall priorities in terms of Third World needs and in which Canada had acquired a reputation for excellence.

The majority of persons consulted both within and outside CIDA recognize that the Agency has not produced orientation documents which are clearly enough articulated, with the exception of a few studies of very general scope and internal reports on the concentration countries. One would look in vain for a coherent account of aid policies applicable to regions such as Eastern Africa or Southeast Asia, which, notwithstanding, are areas that have benefitted from significant Canadian aid for many years.(*)

(*) Documents entitled "A Long-Term Solution for the Sahel" as well as internal studies on ASEAN, the Commonwealth Caribbean and Central America are the main exceptions. There also exist as well sectoral studies of a general nature.

Understandably, this weakness of CIDA has an effect on its role as mobilizer of Canadian resources in the service of international development. There is a shortage of widely distributed documents to which various private development agents, existing or yet to be established, can refer. The information does, of course, exist, but it must be sought after at the headquarters of the Agency; moreover, the information rarely finds its way beyond a relatively small circle of initiates.

It is recommended in this regard that

the Canadian International Development Agency take the necessary steps to better inform Canadians about the aid policies which it applies to the various regions and countries of the Third World.
(Recommendation # 1)

In view of the rising interest and the growing experience of the Canadian private sector in all that relates to the Third World, it is recommended as well that

individuals, firms, institutions of higher education and private organizations in this country have a greater role in the preparation of aid policies. (Recommendation # 2)

An examination was made of the geographical and sectoral apportionment of the financial commitments made by the bilateral program of CIDA between 1977 and 1985. The data came from project-by-project registrations in the management information system (AIDIS) of bilateral. This step was undertaken in view of a number of objectives, among which were the following two: a) to gain a knowledge of the configuration of bilateral aid by geographic region and by sector of involvement, and b) to grasp the sense and the logic of the readjustments and reorientations that might have occurred. Three periods of three

years each were distinguished, i.e. 1977-79, 1980-82, and 1983-85. We shall present only the broad outlines of this inquiry, directing attention to the 1977-79 and 1983-85 periods. This approach will allow some highly significant factors to be brought forth.

From 1977 to 1979, the principal characteristic of the bilateral aid program was the following; the programming foreseen for the various beneficiary regions clearly differed from region to region according to its dominant sectoral characteristic. Thus, for example, the aid granted to Central America was directed primarily toward forestry, while the dominant sectoral characteristic for India was hydraulic infrastructure, supplemented by food aid and the opening of lines of credit. The aid allocated to the Sahelian countries of Western Africa focussed essentially on transportation and formal education.

This diversity of programming can be explained by the autonomy of the program branches within CIDA. The directives then in force (1977-79) required that the better part of bilateral aid be channelled toward the most disadvantaged populations of the Third World. Considering the general bearing and scope of the projects put in place at the time, it would not appear that this policy was vigorously applied. In another respect, the heterogeneity of programming could have been a positive element inasmuch as it reflected a solid appreciation of the diversity of development problems. Unfortunately, it is not clear that this was always the case. The priorities settled upon for the Sahel, for example, (transportation and formal education) do not seem to fit in entirely with the problems of drought, deforestation, and fallen agricultural production experienced by these countries over the last decade.

The pattern of bilateral disbursements for the 1983-85 period - itself the resultant of decisions taken three to five years earlier -

reveals a marked tendency toward the homogenization of aid programs, which henceforth were dominated in all the regions as a whole by lines of credit, food aid and infrastructure (transportation and energy primarily). Agricultural aid holds a declining position, and even it was directed more toward infrastructures (silos, etc.) than toward food production as such.(*). As for the energy sector, very little attention was given to new and renewable energy forms. Surprisingly, the configuration of bilateral aid does not appear to conform truly to the standardizing directives announced by CIDA at the beginning of the decade: priority to agriculture, energy and human resources. The homogenization of aid policy seems to take the opposite course of policy which should adapt itself carefully to the diversity of regional and national development problems.

This summary judgement requires, however, certain qualifications. Behind the apparent homogeneity created by the body of big-budget projects, one notices, beginning in 1983, a myriad of small country focus projects sprouting up which are concerned with new kinds of priorities, ones which go further toward the major priorities set out in 1980: that CIDA concern itself more and more with protection of the ecology; and that projects, right from their conception, be further "targetted" in favour of women and disadvantaged groups. Despite being marginal efforts, these cross-sectoral preoccupations are a very positive aspect of the 1983-85 period.

(*) CIDA does not have the human resources that are necessary for large-scale involvement in this area. Nonetheless, agronomic research is supported by CIDA's multilateral branch, and by the International Development Research Center (IDRC). In terms of bilateral disbursements as such, the proportion taken by agriculture declined from 20.4% (1977-79) to 15% (1983-85).

For their part, the homogenization of bilateral aid and the gap which seems to exist between it and the major sectoral priorities of 1980 can be explained on the one hand by the shortage of personnel, and on the other hand by the directives issued in 1981 by the federal Cabinet to the effect that CIDA turn further toward lines of credit (potash, fertilizer, etc.) to help some countries confront the growing deficits in their balance of payments. At first primarily applicable to the category II countries on the Agency's eligibility list, the directives soon began to have greater effect on Category I countries known as "core" countries.

In its programming process CIDA must do more than set forth major sectoral priorities. It is recommended that

the Agency bestow on the cross-sectoral concerns (ecological conditions, population programs, women and development) all the attention which they deserve, and that it demonstrate a greater concern for coherence in integrating its different approaches to development. (Recommendation # 3)

This programming process should focus on the volume, the content and the planning of Canadian cooperation in any given country which is chosen as a place for major involvement. In some cases, for example in certain regions of Africa or the Caribbean, there would also be an advantage in establishing programming of a **regional** scope, to the extent that, beyond language differences, the same problems occur from one country to another: restricted size of local markets, inadequacy of communications and transportation infrastructures, etc. This regional perspective has the advantage of opening the way to initiatives in **economic integration** which could be fruitful in the future.

National programming will necessarily be elaborated in consultation with the beneficiary countries. CIDA programming should take account, on the one hand, of the national needs and priorities of these countries, and, on the other hand, of the Canadian resources which can be usefully mobilized. It should be the outcome of a multi-year agreement for country-to-country cooperation specifying the commitments and obligations of one party to the other, as well as the various organizations and groups giving and receiving aid. These agreements would be valid for five years or more and be open to revision every two years. On the Canadian side, these agreements should establish not only the overall amount of aid and its annual breakdown, but also the portions which might be foreseen for:

- . strictly bilateral (government-to-government) projects;
- . socio-economic participatory projects;
- . commercial-economic participatory projects.

Participatory projects should be understood as joint ventures involving a private Canadian partner and a local, i.e. Third World, partner. These projects would not necessarily be defined in advance, save for their most general aspects. They should conform to the major orientations and specifications of the cooperation agreement. Obviously, with respect to countries and regions subject to programming, there would be no question of granting complete latitude to private Canadian organizations and their local partners in identifying projects.

For Canadian ODA, **joint** development of national programming is the best way of taking account of needs, but also of participating in the development of the socio-economic potential of the Third World countries to which Canada chooses to bring its aid. The main advantages of this approach are found at two levels. In the first place,

Canadian involvement would fit into a national **master plan**, which would also make note of specific contributions from other donor countries. (*) In the second place, the body of Canadian involvements as a whole, including those of both the public sector and of the not-for-profit and commercial private sector, would benefit to a considerable degree in **coherence** and **developmental impact** through synergies, multiplier effects, etc. For its part, the beneficiary country would know that it could count on Canada to support a particular aspect of its own development program in a particular region over a certain number of years. In a more general way, due to these joint programming processes, Canadian ODA will be able to adjust much more adequately than it has up until now to the diversity of national conditions of development in the Third World.

The approach which is proposed here is very demanding. It would require CIDA to undertake important negotiations with a broad range of countries. It is clear that this puts a limit on the number of countries which would benefit from a well-articulated Canadian aid program. The report will return to this question further on. What is essential to appreciate at the moment is that Canadians are truly concerned with the developmental impact of their aid on Third World countries. They appear ready to agree that a greater portion of the

(*) From the viewpoint of the beneficiary country, the ideal, however, would be to hold discussions which bring all of its principal financial supporters together at the same table. Canada has generally played an active role in the framework of consultative meetings of donor countries organized by bodies such as the UNDP and the World Bank. CIDA's country programming should take account of the conclusions of these bodies.

non-multilateral funds at CIDA's disposal be invested in these country-to-country planned aid programs which give greater visibility to the Canadian source. It is also considered that Canadian ODA can be more effective than that delivered through some multilateral organizations.

Consequently, it is recommended that

Canada disburse the bulk of its aid in the framework of country-to-country programming which, among other things, sets out the volumes of funding for the three major project categories and clarifies the orientations to be pursued in each of these categories. (Recommendation # 4)

PART TWO

POLICY DIRECTIVES AND ADMINISTRATIVE RULES

2.1 INTRODUCTION

We have emphasized that Canadian ODA has the dual objective of international development assistance and mobilization of Canadian resources in the service of such development. We now ask how well the Agency has carried out its two mandates and formulate some general recommendations. Up to this point we have studied the structure of CIDA and the functioning of the non-multilateral cooperation program. We have identified some important shortfalls and proposed the draft of a more coherent and efficient organizational scheme which we shall examine in greater detail in the final section of the report. We stressed the necessity of strengthening the programming mechanism of the Agency. Finally, we suggested that it would be advantageous to establish three operational divisions charged with setting up projects from a partnership perspective and with a variety of goals.

The volume of ODA and the form which it takes are in large measure the result of numerous compromises among the demands of different political and administrative levels. CIDA does not have final control over the directives which originate directly from the Cabinet, from the Treasury Board or from the public service. We ask to what extent these rules allow the Agency to achieve its two major objectives, an inquiry which will lead to further recommendations. Some of these rules appear inhibiting to the extent that the overseas environment in which Canadian development cooperation occurs is less predictable than the Canadian milieu.

Particular attention has been directed to the following aid policies and administrative rules:

- policies related to the volume and allocation of the available budgetary envelope;
- policies related to the eligibility of countries for official Canadian assistance;
- policies related to tied aid;
- current administrative rules and budgetary control measures.

The following sections examine separately each type of rule in the same order as they have been presented above.

2.2 VOLUME AND ALLOCATION OF ODA

2.2.1 Volume of Aid

In 1970 the United Nations adopted the recommendation of the Pearson Commission (1969) which called for the developed countries to devote 0.7% of their GNP to official assistance for international development. Canada subscribed to this objective without, however, tying itself to a precise deadline. Particularly since 1975, Canada has gradually increased the portion of its GNP which is allocated to ODA. (*)

In 1983, the Canadian Government announced that our country would reach the threshold of 0.5% by 1985, adding that "best efforts" would be made to attain the objective of 0.7% by 1990. Successive adjustments were made to the last declaration of intent in 1984, 1985 and a third time this past February. Canada's commitments now stand as follows: 0.5% from now until 1990, 0.6% by 1995, and 0.7% by the year 2000.

In view of Canadian economic conditions, the reasons behind this revision can be appreciated. However, it is recommended that

the Canadian Government take the necessary measures to systematically achieve the objectives announced last February to contribute 0.5% of Canada's GNP to ODA from now until 1990, 0.6% by 1995, and 0.7% by the year 2000, while ensuring that a high level of quality is maintained in our present assistance to developing countries.
(Recommendation # 5)

(*) In 1984-85, ODA represented 0.49% of the Canadian GNP.

2.2.2 Aid for the Least Developed Countries

With respect to the allocation of aid among developing countries, there are two rules -- one **official**, and the other **internal**. A few years ago, the Canadian Government committed itself before the General Assembly of the United Nations to devote 0.15% of its GNP to the least developed countries (LLDCs). In this respect, our performance was roughly 0.13% for 1984-85. As well, it was agreed in 1981 that the four bilateral programs would allot up to 80% of their envelopes in favour of the "low income" countries using a definition which included not only LLDCs but also some middle-income countries whose GNP per capita is less than \$625 US (1978). A study of bilateral disbursement for 1984-85 reveals that about 77% of the envelope of the four bilateral programs was devoted to less developed countries taken as a whole. The 80-20 split is an internal rule of CIDA's bilateral sector which was approved by the Cabinet in 1975.(*)

The norm of 0.15% of the GNP for the 36 countries -- primarily African -- which have been described as "least developed countries" (LLDCs) by the United Nations is an altogether different matter. This is an international commitment made by Canada of the same order as the principle of

(*) There are other unofficial splitting agreements among the four bilateral programs concerning the regional breakdown of the entire bilateral envelope. It is understood, for example, that Francophone Africa must receive as much as Anglophone Africa, that the portion for Africa should be equal to that for Asia, etc. In addition, it was formally decided in 1981, and reaffirmed in 1985 by Prime Minister Brian Mulroney, that aid to West Indian countries which are members of the Commonwealth would double between 1982 and 1987.

reaching 0.7% of the GNP for all of Canada's ODA by the year 2000. These are in fact the **two major declarations of intent which bind Canada in relation to developing countries.**

It is recommended that

aid to the least developed countries (LLDCs) account for 0.15% of the GNP in upcoming years in the very near future.
(Recommendation # 6)

The 0.13% of the GNP devoted in 1984-85 to the LLDCs amounts to some \$545,000,000. More than half of these funds came from CIDA's four bilateral programs which together accounted for roughly 34% of Canadian ODA in 1984-85. The multilateral program (32.8% of ODA in 1984-85) and the other cooperation programs of the agency provided the rest.

In order to channel 0.15% of its GNP to the LLDCs beginning in 1984-85, the Canadian Government would have had to direct \$630,000,000 to these countries, rather than \$545,000,000, which would have required an increase of some \$85,000,000.

According to the calculations for Canada of the Development Assistance Committee (DAC) of the OECD, the proportion of multilateral funds actually directed toward the LLDCs was 29% of all the contributions from donor countries. As for the budgetary envelope of the bilateral programs, this proportion was 32% in 1984-85, according to data in CIDA's annual report for that year. The proportion of multilateral funds allotted to the LLDCs is therefore **less than** the bilateral sector's allotment to the same countries.

In order to honour its commitment, Canada would have had to raise considerably its bilateral contributions to the LLDCs. This outcome

could be achieved by means of two complementary measures: (a) by raising **substantially** the proportion of bilateral funds directed to the LLDCs, and (b) by increasing **slightly** the portion of Canadian ODA allotted to bilateral programs.

It is recommended that

Canada's multilateral contribution be reduced to 30% of our ODA by 1987-88, that the funds which are thus made available be transferred to the bilateral sector, and that the contribution of the bilateral programs to the least developed countries be raised to 40%. (Recommendation # 7)

2.2.3 Forms and Mechanisms of Assistance

Canadian ODA reaches beneficiary countries by various means: by the multilateral or bilateral route, in the form of food aid (multilateral or bilateral), through the intervention of commercial and not-for-profit organizations or even by means of programs established by Crown corporations such as the International Development Research Centre (IDRC), the Petro-Canada International Assistance Corporation (PCIAC) and in due course the International Centre for Ocean Development (ICOD).

Canada is properly regarded as one of the principal contributors to the extended family of United Nations organizations, particularly to the World Bank and the regional development banks. Canada must **remain** so, in view of the strategic role which these institutions play in advancing world peace, in balancing international economic flows in favour of developing countries and in encouraging their governments to better manage their national economies and to put in place more fruitful development policies. It is our opinion, however, that the **primary** route for channelling aid must be

country-to-country cooperation. This opinion rests on the following three arguments: (a) the capabilities for providing assistance on the part of Canadian private and public organizations have grown enormously over the past ten years, (b) it is by strengthening its bilateral sector that Canada will manage, as was seen above, to honour its commitment to devote 0.15% of its GNP to the least developed countries; and (c) insofar as it is put into place, the management scheme for our ODA proposed in section 1.1 should improve noticeably the quality of Canada's bilateral contribution to international development. These arguments justify **an increase in the bilateral envelope.**

In concrete terms this means that multilateral aid will be lowered a few degrees and the funds thereby gained will be transferred to other programs (cf. Recommendation # 7). Canada's multilateral contributions, which, in proportional terms, are presently above the average of donor countries by a margin of 10%, will remain above this average despite their slight decline. In order to minimize any disruptive effects on any of the international institutions concerned, the operation could be stretched out over two or three years. This relative withdrawal should, however, not affect the international financial institutions nor the international research centres specializing, for instance, in agriculture and population studies. This reduction in Canada's contribution to the financing of certain international development institutions will perhaps prompt them to manage the funds conferred to them in a more effective manner than has generally been the case in recent years.

In sum, it is recommended that

the non-multilateral programs account for close to 70% of Canadian ODA and that the Canadian Government maintain its commitments to the international institutions which have been particularly effective and which have for many years benefitted by Canada's generosity, in particular the World Bank and the regional development banks, the research centres and the World Food Program.
(Recommendation # 8)

Finally, where **food aid** is concerned, it must be recognized that this can be very effective. Clearly, this is true of emergency situations. It is also true of situations where the population growth of a country consistently outstrips the growth -- indeed, the actual decline -- of agricultural production. However, food aid is potentially harmful since it carries the risk of discouraging any revitalization of local agriculture, not to mention its effects on local food customs. It is not acceptable except where it is seen as a provisional measure (eg. provision of food security supplies) and is accompanied by effective compensatory measures (stabilization of agricultural prices, etc.). Measures of this type have already been tested by CIDA -- with some success, notably in Mali and Bangladesh.

It is nonetheless still the case that most food aid is channelled **outside of** emergency assistance operations and tends to disturb the local balance of supply and demand, which is already rather unfavourable to producers. The definitive critical assessment of food aid remains to be done, but the case is not convincing, despite the advantages that it presents to local governments (selective distribution) and to Canadian cooperation (balance of payments support and counterpart funds), that it is a good development tool for countries which remain very largely rural. It rarely leads to improved services for rural populations, and more rarely still to an improvement in their incomes. Indeed, as long as the rural Third

World remains poor, it will continue to suffer from illiteracy, oversized families, and deterioration of agricultural potential. In view of these uncertainties concerning food aid, it is recommended that

Canada gradually reduce its bilateral food assistance, particularly to countries which have the agricultural potential to achieve food self-sufficiency. (Recommendation # 9) (*)

It is hoped that public discussion will get under way in Canada on the advantages and disadvantages of food aid. The Canadian public has been so bombarded with images of the famine in Africa that it may not understand why it could be necessary to consider seriously the hypothesis of a reduction in our food aid. There is a great deal of public education to be done in this regard. It is recommended that

the Agency take the necessary measures so that a public discussion among Canadians may begin on the advantages and disadvantages of food aid. (Recommendation # 10)

Canada's present commitments for the coming years are considerable: 600,000 metric tons of grains, not counting non-cereal products which amount to the equivalent of another third of this tonnage. The present practice is that about half of this aid be channelled by the bilateral route and half by the multilateral route. The committee believes that this arithmetic division should be re-examined. It is recommended that

CIDA's bilateral program not commit itself to delivery of food aid until it is able to negotiate, with the beneficiary countries, the establishment of measures likely to minimize the harmful effects of this type of aid. (Recommendation # 11)

(*) Obviously, this recommendation does not bear on emergency situations.

More specifically, it recommends that

food aid be used in the context of integrated development strategies which have as their objective basic socio-economic development. (Recommendation # 12)

Except in emergency situations, bilateral food aid should be delivered exclusively to countries which are the subject of programming. This programming will determine what proportion of aid will be food provisions and how it will be deployed.

In view of the fact that the cereals, fish and powdered milk sent in non-emergency situations to Third World countries by Canada have more in common with transfers of primary resources (such as potash, for example) than with emergency food aid, it is recommended that

the title of "food aid" be reserved for emergency assistance operations and that all other food transfers simply be entered into the accounts as lines of credit. (Recommendation # 13)

2.3 ELIGIBILITY OF COUNTRIES AND CONCENTRATION OF AID

The majority of developing countries are presently eligible for Canadian aid. In terms of allocating strictly bilateral funds, these countries fall into three categories: 30 or so selected countries to which the Agency commits itself for many years to developing specific aid programs;(*) about 24 countries where CIDA helps to set up development projects of considerable scope; and roughly 55 countries which benefit from only limited support. Following a Cabinet decision, the first category of countries by itself should account for 75% of bilateral funds, the second category for 20%, and the last category for 5% of aid.

At first glance, two concerns appear to have held sway in establishing this classification. First, there is a desire to have a **visible presence** in a broad range of friendly countries. Secondly, there is a desire to **concentrate** bilateral aid because of a concern for effectiveness or impact. These two approaches co-exist, even if they are somewhat contradictory. In the first case, aid seems to be primarily an instrument of Canadian foreign policy used to promote as widely as possible our international image and credibility. The second approach involves strengthening the management personnel and the working budgets allocated to core countries.

According to those questioned on this matter, the division of the countries into three categories has been carried out using three criteria in particular: first, an evaluation of the needs of the

(*) Some international associations such as SADCC have also been included in this category.

various countries; then a knowledge of their own development efforts and their respect for civil liberties; finally, consideration of diplomatic, cultural or commercial relations between Canada and these countries. The importance given to each of these criteria should be as follows: 5 out of 10 points for the needs criteria, then 3 out of 10, and 2 out of 10 respectively for the last two criteria.

It was beyond the mandate of this report to study the individual case of each country admitted to the category of core country (category I) or to category II.

It is agreed that there is a need for substantial concentration of aid. The Agency has actually achieved such a result (for the countries subject to category I programming), and to a greater degree than was foreseen: an examination of the volumes of aid granted by country in 1984-85 shows that 80% of CIDA's bilateral funds went to category I countries, 13% to category II countries, and 7% to category III countries. As was noted above, the portion going to category I countries should be 75%.

The problem which arises is that, despite the relevance of the selection criteria, the division of countries into the three categories is done without sufficient consideration of Canada's international commitment to the least developed countries (LLDCs). The portion of non-multilateral funds allocated to these countries is considerable, but we have seen that it should be raised to over 40% if we are to reach the objective of 0.15% of the GNP. This almost necessarily implies **including a greater number of LLDCs in the category known as concentration countries.**

One of the most remarkable features of the system used by CIDA for categorizing countries is that the current list of category I

countries contains both low-income and middle-income countries. The same is true of the list of category II countries. This method betrays a **lack of clarity of objectives**. At the least, it is hardly favourable to meeting our commitments to the most disadvantaged countries.

With respect to the eligibility list, as well as to the problem of concentration of aid, a set of **seven recommendations** are presented here which will likely help to redress the weaknesses of the present system.

The first recommendation is that

category II be removed. (Recommendation # 14)

This category seems ambiguous. The countries concerned are able to receive considerable funds over many years, without CIDA ever having developed any comprehensive programming.

At present, more than 54 countries are eligible for considerable transfers of bilateral funds, namely the 30 "core" countries and the 24 category II countries. This is considered to be too broad a range. It is recommended that

the number of principal aid-receiving countries be reduced to 35 or 40 and that these 35 or 40 countries share among them 95% of non-multilateral aid. (Recommendation # 15)

Naturally, these countries will have to be subject to national programming, while in the case of small countries, programming can be done by means of a regional approach.

It is recommended that

two distinct lists of concentration countries be established.
(Recommendation # 16)

The objective of this recommendation is to avoid confusing the situation of countries which remain plagued by enormous problems of poverty and underdevelopment with that of countries which are generally in a growth pattern and are better able to respond to commercial and industrial stimulation. Strategies for development assistance must take these different situations into account. Making use of two lists will facilitate the **accounting** of the aid going to the two groups of countries.

It is recommended that

the first list (list A) include 20 to 25 countries chosen from among the most disadvantaged countries. (Recommendation # 17)

These countries will be chosen as priorities from among the 36 countries presently recognized as least developed countries (LLDCs) by the United Nations. Also chosen will be several countries which, although excluded from this circle of 36, are nonetheless low-income countries by the World Bank's reckoning (GNP per capita of less than US\$400 in 1983). India, China and Pakistan are among these countries.

It is recommended that

70% of aid from the bilateral sector be allocated to the list A countries. (Recommendation # 18)

This proposal seems sufficient to achieve the objective of 0.15% of the GNP for the LLDCs, in view of their strong presence on list A. The 70% proportion would seem reasonable given the currently approved policy of spending 80% of its funds on behalf of "low-income" countries. By channelling 70% of non-multilateral aid to the 20 or 25 list A countries CIDA would be able to both respond to the expectations of a group of countries with large and urgent needs, and strengthen the developmental impact of its programs.

It is recommended that

the B list of concentration countries include approximately 15 countries which would share 25% of non-multilateral Canadian aid.
(Recommendation # 19)

This second list would likely group together countries such as Senegal, Jamaica and Malaysia.

Finally, it is recommended that

the remaining 5% of the Agency's non-multilateral funds be made available to countries which are presently eligible for aid but are not on either of lists A or B. (Recommendation #20)

These countries would not be subject to any programming.

It should be noted again that the programming established in each of the 35 or 40 type A or B concentration countries will determine, among other things, what proportion of the envelope designated for a country will be directed to projects of socio-economic development, to industrial cooperation projects, or to government-to-government projects.

2.4 TIED AID

Tied aid refers to that ODA provided by a donor country to a beneficiary country which has to be used for the purchase of goods or services from the donor country. Current Canadian policy is to tie 80% of bilateral aid, as this 80% including offshore surface transportation to port of entry.

In principal, the aid projects or programs financed by the bilateral branch are conceived and planned so that 80% of the total bilateral commitments are for purchases of goods and services in Canada and for related offshore transportation. The remaining 20% is made available for commitments for costs incurred outside Canada in the beneficiary or other third countries. A second complementary rule specifies that the goods and services purchased in Canada must have a Canadian content of 66 2/3% of the "tied" portion of a "tied aid" project.

These policies originated in the 1950s with some liberalisation in the 1970s. They have provoked criticisms from some university and journalistic quarters which accuse CIDA of subsidizing Canadian industry rather than truly assisting developing countries.

While these criticisms can be appreciated, they should not lead us to renounce the principle of tied aid. It is believed that Canadian aid must consist of all that we can offer which is competitive and useful to the countries of the Third World. These include Canadian professional capabilities, various kinds of Canadian products (food, raw materials, equipment, etc.), as well as Canadian financing. Presently, at least two reasons can be invoked to justify the 80% and the 66 2/3% rules. The first is the very **great openness** of our aid programs. Canada provides significant amounts of aid to many

112
countries with which we have little history of trade. At the same time, these countries maintain privileged trading relations with other states, notably with their former colonial powers. By untying most of its aid to these countries, CIDA would often do little more than subsidize non-Canadian companies, whose products and services are not necessarily of better quality than those of our own private sector.

The small part of our bilateral aid which is untied must be compared to the **balance of Canadian ODA** including multilateral aid, that to the voluntary sector, and that to IDRC, PCIAC and ICOD (International Center for Ocean Development) which is **completely untied**, with the exception of some multilateral food assistance.

Although the returns from our contributions to UN bodies and international financial institutions, in the form of contracts secured by Canadian firms to provide goods or services, have risen noticeably over the past 10 years, Canadian performance still remains relatively weak. Among the donor countries belonging to the OECD, only Norway received a smaller return than Canada in 1984-85. Some donor countries which are more competitive and closer to the markets than Canada indirectly receive two or three times the amount of multilateral funds which they directly contribute. Canada is still a long way off the mark, despite the progress achieved over the last few years. All of these factors must be considered before judging too severely our policy of tied aid.

A recent CIDA study of the economic impact in Canada of the 40% of Canada's official development assistance program disbursed in 1983-84 on bilateral assistance (including food aid), IDRC and PCIAC, confirmed that 63% of the total expenditures under these programs were made in Canada, with the Canadian content of the goods and

services purchased in the country being 84%. (However this study excluded offshore transportation from assessment of level purchased in Canada as well as several other normally considered tied. It also used a macro-economic definition of Canadian content rather than the accounting one utilized in planning projects.)

We will not dwell on the gap which these figures reveal between actual practice and official intentions since the bases of the calculations used in the economic impact study differ from those which underlie official policies. However, this does not diminish the fact that the Canadian content of non-multilateral official assistance appears **higher than the required 66 2/3%** of that portion which is "tied".

This phenomenon appears related to the fact that many bilateral aid projects are in large part directed to the purchase of Canadian services and other commodity transfers such as food and agricultural products (cereals, fertilizers, insecticides, etc.) whose Canadian content is very high. Industrial products, which have a relatively low Canadian content, do not represent as high a proportion of purchases. In fact, bilateral projects such as food aid or lines of credit equivalent to gifts accounted for over 40% of our non-multilateral aid in 1984-85. The proportion was only 22 to 24% during the 1978-80 period.

CIDA officials are given to explaining the growing size of lines of credit by referring to the deficits in the balance of trade and the balance of payments which middle- and low-income countries have experienced for several years. But another significant factor appears to be the **shortage of personnel** which afflicts the bilateral operational programs. The amount of funds to be managed has grown over the years, but it is well known that person-year

quotas, as well as the operating budgets designated for bilateral programs, have not followed the same growth curve.(*). Consequently, bilateral managers have had to resort increasingly to more program forms of aid which require less administrative personnel.

But the usefulness of projects like lines of credit does not stop at a desirable ratio of the number of dollars disbursed to the personnel required. Aside from their political importance with producers in the West and in the Maritimes (potash, wheat, fish, etc.), these projects have one other important feature: they help beneficiary governments to assume the portion of the local costs, and sometimes the recurring costs, which they committed themselves to paying in government-to-government projects or in other projects. These are situations in which the funds known as counterpart funds, made up from the sale of commodities and goods sent to the recipient country under bilateral lines of credit for local resale are established and can be useful. Considering their budgetary deficits and their cutbacks in public spending many countries are actually having increasing problems putting together the necessary local cost funds to meet their own commitments vis-à-vis development projects negotiated with donor countries.

The recommendations concerning tied aid lie within the framework of the aid management scheme outlined in section 1.1. This scheme applies to bilateral aid, in the broad sense of the term, since it is

(*) Special Programs and the Industrial Cooperation Program, which have developed enormously over the last ten years, have absorbed a large number of new personnel. In terms of each million dollars that is managed, these are programs which require high numbers of administrative personnel.

still a matter of projects or programs which are defined jointly by a Canadian partner, private or public, and by some Third World partner. Three types of projects are foreseen in the new scheme: (a) participatory projects involving the Canadian not-for-profit private sector; (b) participatory projects involving the Canadian commercial private sector; and (c) government-to-government projects.

With regard to the first two types of projects, it would be suitable to continue the present rules relative to tied aid. Contributions to the voluntary sector and under the industrial co-operation program are not bound by the "tied aid" and Canadian content rules applicable to bilateral assistance. Type (b) projects will be conceived in accordance with the orientations established in the country programming, by Canadian small- and medium-size businesses working in liaison with local overseas partners. Consequently, the technologies which are transferred will essentially be Canadian. It would probably be enough to specify that service firms involved in this type of project must be Canadian enterprises. The local costs of these projects in some circumstances may certainly be high, but this can be compensated for, in certain cases, by returns on the investment as soon as the joint participation enterprises reach their threshold of profitability.

Type (a) projects will also have high local costs. We should remember that these are socio-economic development projects which will require a considerable number of Canadian training personnel for many years. Submitting this type of project to the constraints of tied aid on purchases of goods would do no more than remove the flexibility which they require to adapt to local conditions.

On the other hand, bilateral projects in the strict sense lend themselves much better than the other two types to the application of

the tied aid rule as well as to the Canadian content rule. The 80% which is required to be tied covers all disbursements, **other than** those expenses incurred in the aided country and in the country or countries through which the commodities and equipment related to a given project must transit from the port of entry to the final destination. It refers in fact to disbursements made in Canada for the purchase of good and services and to offshore transportation costs from the Canadian port of shipment to the port of entry. These costs amount to 10, 15 or even 20% of project budgets. Moreover, given th deficiencies of our merchant service, they are commonly payed to **non-Canadian** carriers.

As a rule, the proportion of project budgets actually disbursed in Canada fluctuates between 64 to 72%, depending on the amount of offshore transportation costs. The average would seem to be in the order of 70%. **It is to this 70% average that the 66 2/3% Canadian content rule actually refers.**

It would therefore be advisable to replace the 80-20 and the 66 2/3% rules as they presently apply by a **single** and **more flexible** directive to the effect that the overall Canadian content of the **whole** of government-to-government projects be set at a minimum of 45%.(*)

It is recommended, therefore, that

the overall Canadian content of the strictly bilateral projects (government-to-government) as a whole reach 45% or more and that the rules which must be applied to the two categories of participatory projects be adapted to their particular circumstances.
(Recommendation # 21)

(*) This round figure is slightly less than the actual product of 0.70 by 0.667.

2.5 ADMINISTRATIVE RULES

The 80% and 66 2/3% rules are among the major administrative rules which govern CIDA's present management of its bilateral programs. They have been given separate treatment on account of their importance. There are, however, other administrative practices which must be considered by CIDA's managers in their planning and budgeting work.

2.5.1 Disbursement Constraints

The budget of the Agency is not statutory: rather, it is determined through the application of a percentage of the GNP. Over the past ten years, this percentage has increased from 0.35% to 0.5%. The GNP itself has risen on a growth curve. CIDA's budgetary envelope has therefore seen a strong tendency to increase in current dollars, and even to a certain degree in constant dollars. This tendency is not likely to change. On the contrary, the portion of ODA taken from the GNP is set to increase gradually, starting in 1990, until it reaches the figure of 0.7% in the year 2000, in accordance with our international commitments.

For CIDA, this budgetary growth produces strong pressures for disbursement. Until 1976-77, it could carry over into the next fiscal year at least a portion of the funds which it had not expended in the current year. These funds accumulated to such a degree that this option was withdrawn. Since 1977-78, all money that is not spent in the course of a budgetary year becomes automatically unavailable. These funds are said to "lapse." This step reinforced the pressures for disbursement which the managers of our ODA were already experiencing.

Owing to these circumstances, CIDA has developed the habit of favouring certain types of projects. These are projects which either lend themselves to quite rigid planning and whose disbursement profile can be predicted with some confidence, or projects whose rhythm of disbursement can quite easily be sped up -- or slowed down, according to the case -- in a way that compensates for the under-disbursement of other projects. The large construction sites for infrastructural projects are a good illustration of the first type of project; as far as the second type is concerned, this role falls to food aid projects and lines of credit.(*). For the kinds of projects which carry a high element of uncertainty in the volume and rhythm of annual expenditures, the Agency has been, until very recently, somewhat cautious. This was the case for several innovative projects, with the exception of support programs of small projects.

A significant feature of the projects established by CIDA is their size, generally medium in scale (between \$600,000 and \$15,000,000 over 5 years). In comparison to, for example, the World Bank, CIDA manages a large number of projects of medium scale. There are about **one thousand** such projects presently under way(**). Although other factors can come into play, among them the low budgetary envelopes allocated for several countries, the Agency avoids

(*) In the Maghreb especially, lines of credit have not, however, been known to be effective.

(**) Excluding a very large number of small projects funded and administrated directly by Canadian embassies and high commissions established in the Third World (MAF projects).

big-budget projects when they may present problems of disbursement which by themselves risk upsetting the overall budgetary balance of the bilateral sector.

The disbursement pressures become apparent in the **supremacy given to operational plans**. Henceforth, these become part of the cooperation agreements signed with the beneficiary countries.

Fidelity to a pre-established schedule tends to preclude any major adjustment of operations. From being a management tool for ODA, the project ends up becoming primarily a system for disbursement. In the extreme, for the reasons just put forth, a project which "disburses well" is more popular than a project which, while "disbursing poorly," seems well on its way to achieving the foreseen objectives. Notwithstanding policy or other reasons, the same logic makes the Agency reluctant to stop a project which experiences major implementation problems.

There is room to introduce some corrective measures which would allow CIDA to play a more flexible role as a development agency. First, the decision made in 1976 to end fiscal carry-overs, which is judged to be too extreme and needlessly constraining, must be reversed. The Canadian Government must understand that the conditions which prevail overseas are not the same as those which we normally experience in North America. In concrete terms this means that the operational sequence of a project requires 6 or 7 years for completion instead of the 5 years initially forecast. This is without any major external event interrupting the progress of the project. A project can also be held up for several months for reasons that are beyond the control of the local partner or of the project team. These kinds of conditions mean that ODA should not be subject to the same management rules as a ministry whose operations are entirely Canadian.

Consequently, it is recommended that

the government return to CIDA the option of carrying over into the next fiscal year, but only for one year, at least part of the funds which could not be disbursed during the year in accordance with the disbursement projections. (Recommendation # 22)

Moreover, in view of the fact that CIDA's budgetary envelope is set to increase considerably over the coming years, the **danger** which lies in store for the Agency is that of **under-programming**, which is to say, having more funds at hand but a lack of opportunities for disbursement.

This problem, which CIDA has barely begun to experience, will take on significant proportions if no remedial action is taken in the near future. The Agency must take the lead and adopt a **bolder planning policy**, in other words, plan the number of its projects according to a relatively optimistic growth forecast in its budgetary envelope. This step seems even more necessary in that, in accordance with the major orientations presented in this report, the development projects supported by the Agency will be increasingly participatory projects whose disbursement profiles will be difficult to predict 2 or 3 years ahead of time. These projects will advance in consistent and creative steps rather than by customary methods. Some will need more financing than was foreseen, while others could be completed early for various reasons.

CIDA must not back away from the risks of **over-planning**. These risks are in some ways inherent in its role as a development agency. Over-planning will help it avoid relying too heavily on such projects as food aid or lines of credit. It will also allow it to put a halt to projects which once under way prove less promising than envisaged.

For all of these reasons, it is recommended that

the Agency plan its non-multilateral operations according to a relatively optimistic scenario for budgetary growth.
(Recommendation # 23)

This could possibly be done in various ways. Effective means to cope with this situation will have to be worked out in due course.

2.5.2 Administrative Controls and Management Mechanisms

The year 1979 was an important turning point in the recent evolution of CIDA. During that year the Auditor General of Canada submitted his report on the administrative practices of the Agency. This report was highly critical: budgetary controls were inadequate, so much so that CIDA was not certain as to where it stood in relation to its spending projections. The criticisms shook up the entire staff of the Agency. Upper management reacted by adopting a number of corrective measures such as tightening the financial and administrative control structures, establishing a management information system, strengthening the project as an administrative unit of the bilateral programs, and expanding the field of responsibility of project officers.

Established as a separate vice-presidency without other administrative responsibilities in 1977, the Comptroller has at present **more staff** than any other division of the Agency. This division was charged with fine tuning the management information system whose absence the Auditor General had criticized.

Much could be written on the limitations of this system. It certainly contains an enormous amount of data on contracts granted by

project, and on total amounts disbursed by project, etc., but it was not conceived to collect data for evaluating the implementation of these projects. Nor was it conceived to provide indications of the degree of success achieved with respect to the objectives of all the projects of the same type at CIDA. One could conclude by noting that the system presently in use was fashioned exclusively for the needs of the authority given responsibility for its design.

Whatever the weaknesses of this system and whether CIDA is interested in making modifications to it are the subject of other possible discussions. Attention should now turn to the repercussions of the Auditor General's criticisms of project management by the bilateral branch.

Since 1971, the bilateral programs administer projects which are implemented by Canadian contractors, rather than administering technical assistance programs. Tools for the job were prepared, including a **logic framework** ("logframe"), which consists of outlining in a systematic way the relationship between, on the one hand, the objectives and sub-objectives of a project, and, on the other hand, the activities and conditions which must be united to achieve the desired result. Soon to be added to the logic framework was the **operating plan** which amounted to a disbursement scheme for the duration of the project.

Project management was entrusted by preference to generalists rather than to specialists. Professional and technical units, then housed in the bilateral branch, was dominated by engineers who, for the most part, remained faithful to the sectoral approaches of the 1960s. The new generation of projects, however, tended to be multi-sectoral. In 1977, a new Resources Branch was established to replace the then existing Special Advisors Branch and was given a broader mandate to provide advice to the bilateral programs. Nevertheless it continued

to play a support role for the generalists on the project teams: technical advice, selection of contractors, etc.

By concentrating on administrative demands, the Auditor General's criticisms have strengthened the positions of the generalists as heads of project teams. The management of development projects has clearly taken a more bureaucratic direction. It appears that funds have been increasingly directed toward projects which bear little risk of failure, but hold less promise in terms of developmental benefits.

The move in favour of the generalists was tantamount to a set-back from the standpoint of the technical and advisory staff of the Agency. Far too few in number, particularly in areas such as social sciences or ecology, these specialists are at present called on to work on over twenty bilateral projects, not to mention the support they must provide the Agency's non-bilateral programs.

The project officers, for their part, are called on to manage some five to ten projects, assisted in the technical aspects by specialists from Resources Branch (recently renamed Professional Services Branch). Even if, in principle, the specialists are responsible for the technical integrity of projects, the project officers assume responsibility for all the aspects of a project insofar as they act as team leaders. As the sole guarantors of the proper use of project funds, they are by this very fact accountable for the results obtained in the field, even when in reality they have little control over many factors which could contribute to the success of Canadian bilateral projects.

In the last few years especially, the project officers have seen the scope of their dossiers grow larger. Since then they have become responsible not only for conventional projects (infrastructures, food

aid, lines of credit) and basic socio-economic development provided on a government-to-government basis, but also a wide range of "country focus" projects, at least for initial approvals and monitoring.

In fact, project officers are increasingly **sub-contracting** the various stages of the project cycle. This tendency began the moment the implementation phase was entrusted to private Canadian groups. Then came the turn of technical monitoring activities. Soon it was also true of the preliminary pre-feasibility and feasibility stages. The work of the project officers tends to reduce itself more and more, as projects diversify, to managing a project cycle; in other words, to establishing a purely administrative process which, in the extreme, is independent from the very content of projects and which by itself would offer a guarantee of operational effectiveness. In reality, the responsibility of the project officer should not go beyond managing the project cycle. It is not up to the project officer to approve the implementation of a new project, but only to supervise the various contractual operations which will follow one another up to the end of the implementation phase.

After devoting so much effort since 1979 to ensuring the good management of the public funds granted to it by the government, CIDA must now return its development objectives to the forefront of its concerns, objectives which, despite everything, it has never ceased to pursue.

In the preceding part of this section, recommendations were made which were intended to relieve the administrative pressures exerted on project officers. With respect to the other problems which have just been raised, it is believed that their solution lies, at least in part, in a better utilization of the human resources which are

presently available at the Agency. In particular, a **new balance** should be struck between managers and technical services personnel.

The establishment of the scheme proposed in the first section of the report would in fact involve a redistribution of Agency staff, starting with project officers. We should recall that three major operational divisions would be instituted to oversee the achievement of the three principal project categories in accordance with directives contained in country or regional programming developed by the central planning and programming body. Each of these divisions would have to make up its own criteria for project selection, approval of partners, project monitoring methodology, etc. With respect to participatory projects, the private Canadians involved will expect to find within the operational division corresponding to their orientation **officers who understand their language and who have the experience needed to negotiate with them in full knowledge of the facts.**

It is recommended that

Project officers be divided among the three operational divisions according to their experience and their particular specialty and that the same be true for some of the specialists in the current Professional Services division.

(Recommendation # 24)

This does not preclude the possibility of these specialists themselves acting as project officers. Indeed, the ideal way of combining the human resources available within each division would be to give the specialists -- just like the professional managers -- the chance to be involved sometimes as project officers, but with the support of management advisers, and sometimes as more experienced technical advisers on project teams led by officers with more management expertise.

The organizational scheme proposed here rests on the concept of **partnership** which has some bearing on the question of **responsibility**. Partnership implies a sharing of obligations and responsibilities between partners who wish to be equals in the pursuit of common objectives. In the case of private partnerships, the Agency's role will be to encourage creative initiatives, if need be, by assuming some of the risks. It is not up to the Agency to hold itself responsible for the success or failure of these joint undertakings. Rather, the project officer must ascertain the commitment of the partners, their implementation capabilities, and the value of their proposals for action. In the case of inter-governmental partnerships, the question of responsibility also arises, but CIDA can claim responsibility only with respect to its own commitments. The projects at hand are not its own development projects but rather initiatives in developmental **cooperation**. In general, it is too often forgotten that the contributions of beneficiary countries to bilateral projects (Canadian or otherwise) are extremely important.

2.5.3 Administrative Centralization

CIDA is presently characterized by a very high degree of administrative centralization. Along with West Germany, Canada is among the most centralized of donor countries in this regard.

If the cost of a bilateral project is above \$5,000,000, it must be **approved** not only by a regional vice-president but also, through the President of the Agency, by the Minister, while projects involving very large financial commitments (above \$15,000,000) must be approved by the Treasury Board. By comparison, let us point out that heads of USAID overseas bureaus have the power to approve projects as large as the ones which in Canada must be approved not

only by the Minister, but also by the Treasury Board.

The process of **selecting executing agencies** is a procedure which takes almost as long since it is normally taken up to the ministerial level. One of the characteristics of our bilateral cooperation programs -- also one of their major weaknesses -- is that all the important decisions concerning the selection of the contractor (and more specifically the final endorsement of important contracts) are taken outside the Agency, which is to say, at the ministerial level or by the Treasury Board.(*)

There are other consequences of centralization, such as the stripping of responsibility from project officers, program directors, and even vice-presidents of bilateral, as well as the excessive prolongation of the project cycle. It is common for 2 to 3 years to elapse between the time a project, of \$3,000,000 or more, is identified and the moment it is first established. This is far too long. The tendency to prefer a large number of medium-sized projects to a limited number of large projects seems to slow down the implementation process. Owing to the difficulty the project approval process has in responding to the demand, more and more projects are on standby awaiting approvals.

The moment has come for the Agency to undertake a **review of its decision-making process**. It is time to introduce some flexibility into the system through greater delegation of decision-making power.

(*) To the degree that the minister responsible for CIDA is actually part of the Agency itself, this statement may require qualification.

In the management scheme proposed for ODA in section 1.1, the overall planning and programming structure plays an important role in the identification of projects. Among its powers are those of developing and negotiating multi-year programming in collaboration with Third World governments. For this reason, the structure should be **decentralized** through regional offices, or indeed, even country offices. Negotiations will be monitored by the Canadian embassies concerned and the country-to-country multi-year cooperation agreements will be signed by them. Nevertheless, it would be advisable to ensure that the Agency's overseas staff have wide freedom of action.

This joint programming will determine what portions of the available budgetary envelope have to be allocated to strictly bilateral projects (government-to-government), to commercial participatory projects and to participatory projects in socio-economic development. However, as was noted earlier, programming will do more than make an overall breakdown of the budgetary envelope. As far as the strictly bilateral projects are concerned, it will go so far as to identify projects right up to the pre-feasibility stage. As for the feasibility studies, these will be entrusted to the operational division responsible for government-to-government projects. It is recommended that

as soon as the studies are finalized, the regional planning units have the necessary authority to approve the commencement of bilateral (government-to-government) projects up to a limit of financial commitments of moderate scale. (*) (Recommendation # 25)

(*) For example, in the order of \$3,000,000, or less, over a period of 3 years. Approval of more important projects will be referred to the central planning group in Ottawa and possibly to higher levels. The same will be true for general cooperation agreements.

At that point, the project implementation can be turned over directly to the operational division, which will select and approve of executing agencies.

Turning to participatory projects, their development will necessarily depend on the private Canadian sector involved and its local partners. These projects, however, must lie within the framework of sectoral, multi-sectoral or regional priorities defined in each bipartite cooperation agreement for this type of project. To be well assured of the active participation of private Canadian groups, the Agency's regional planning units will have taken care to involve the private sector in the negotiations with governments. The Canadian organizations already present in the country will be closely involved in this consultative stage.

The participatory projects prepared by private Canadian groups will be submitted directly to the operational divisions which correspond to the objective being pursued, i.e. to commercial interests or to socio-economic development. The division concerned will first ensure that the projects conform to the orientation of the programming established for the country in question; then it will evaluate the commitment of the partners, as well as the merits of the projects they propose. It is recommended that

these operational divisions have the necessary latitude to approve the commencement of most of the projects submitted to them. (Recommendation # 26)

In effect, these divisions must be empowered to release the funds to implement small- to medium-scale projects. Approval of large-scale

projects will be referred to the Agency's upper management, and possibly to higher levels.

Taken together, these decentralizing measures will likely lead to a clear increase in the operational effectiveness of the Agency. In view of the need to over-plan which CIDA finds itself faced with, it would seem vital that these measures be taken.

2.5.4 Staff Cutbacks

As a normal part of the governmental apparatus, CIDA is subject to the general directives which govern staff size in the public service. At the present time, these directives are aimed at a reduction of staff, through non-renewal of certain positions left vacant by retiring personnel.

The size of the Agency's staff has fallen between 1984-85 and 1985-86. It is set to be further reduced in 1986-87 by almost 4% in comparison with the previous year. In CIDA's case these staff cutbacks pose problems for which solutions must be found since its budget and its commitments will continue to grow steadily over the coming years and since some of its operating costs are entered into the ODA accounts. Since the ODA budget is determined according to a percentage of the GNP, an increase in CIDA's personnel would have very little effect on the federal deficit. Instead, it would mean reductions in the amounts transferred to assisted countries. Consequently, it is recommended that

a complete re-evaluation be undertaken of CIDA's personnel requirements and that this re-evaluation consider the recommendations in this report which propose a new ODA organizational model and which offer solutions for shortages of personnel.
(Recommendation # 27)

Two solutions are theoretically possible: either CIDA should be exempted from the general directives on public service reductions, or it should be authorized to take on some percentage of contractual staff hired for relatively lengthy periods (two to five years, for example). The second possibility seems more plausible as it would allow the Agency to continually absorb new blood and to profit from the availability of specialized capabilities in the private sector.

Contractual staff could make useful contributions not only to planning activities, but also to the operational divisions. At present there are a small number of CIDA officers on overseas postings in the framework of Study-Oriented Support Units (GED) and Administration-Oriented Support Units (GAD). Most of these posts are held by contracted specialists who are neither volunteers nor public servants. Some of these units could be redefined, enlarged and turned into regional field units. Such a unit would be comprised ideally of CIDA officers and specialists temporarily on leave from the private sector (business, NGOs, universities, etc.) who all have broad experience with the country or region concerned.

Regarding the three operational divisions, one of these devotes itself strictly to bilateral projects, while the other two are charged with the selection, financing and monitoring of private sector (profit or not-for-profit) participatory projects. While it may not be necessary to supplement the first operational division with contract staff, it would seem advisable that the regular staff of the other two divisions benefit from **external support**. These divisions would then be better equipped to evaluate and support the initiatives in cooperation with the Canadian private sector.

The latter two divisions are due to develop considerably over the next few years. If, for one reason or another, it proves very diffi-

cult to incorporate a considerable number of contract staff within them, if only to redress the imbalances engendered by staff cutbacks, it will then be necessary to examine very seriously the possibility of elevating these divisions to **Crown corporations** which would come under what may eventually be a Ministry for External Relations and International Cooperation.

PART THREE

THE ODA ORGANIZATION IN CONCEPT

3.1 THE ESSENTIALS

The strategy based on the "partnership" theme would see Canada's ODA organization acting as a catalyst in encouraging relationships between Canadian and Third World partners in the development process. To do this the organization must have access to a number of fundamental sources that are devoted to development, be capable of blending their various inputs into balanced country programs, and, furthermore, must have the means available for the effective implementation of such programs. But simple access to these sources of development is not sufficient: the sources themselves must be integrated into the ODA process as organic components. The key sources of development referred to are the following:

- Third World countries -- working with duly authorized correspondents in government;
- Third World countries -- working with appropriately identified non-governmental agencies, groups, individuals, companies;
- Canada's not-for-profit sector, i.e. non-governmental organizations and voluntary contributors, universities, labour unions, etc.;
- Canada's profit sector, i.e. investors, exporters, importers and professional service groups, entrepreneurs.

Underlying the entire concept would be Canada's foreign policy as guided by the Department of External Affairs through the Ministry for External Relations.

Against the background of these fundamentals, any conceptualization of an organizational structure for Canada's ODA program must consider and attempt to meet a number of key requirements. The following are the major items:

- a means of incorporating, and ensuring compatibility with, Canada's foreign policy;
- ensure participation of the developing countries from the outset in the identification of their ODA needs;
- include decentralized field components in the organization;
- permit sensitive analysis of developing country needs both in the field and at the country program planning levels;
- commit the design of programs to be tailored to the needs of each developing country while making optimal use of Canadian resources;
- produce balanced and timely programs which employ a spectrum of the facilities and instruments available from the ODA menu;
- introduce greater integration and participation of Canadian competitive profit and not-for-profit private sectors in the ODA program from conception to delivery;
- establish an effective means for program evaluation;
- continuously update and expand as appropriate the available facilities and instruments for aid delivery;
- provide the versatility from which program designs can be constructed;
- incorporate, as proposed in the new strategy, the partnership concept in each of the two dimensions of development assistance: viz, socio-economic and commercial-economic assistance, in addition to the government-to-government channel;
- permit forward thinking and long-range Agency "corporate" planning.

3.2 THE CONCEPT IN GENERAL

The new ODA organizational model is conceptual and schematic in nature. It is a zero-based proposal; that is, it seeks primarily to provide the means for addressing the emerging trends and challenges in development, and, as urged by the mandate, through the greater participation of the private sector. Simultaneously, solutions to present policy-making and operational shortcomings are recommended. Fundamentally then, it is conceived solely according to the needs for an organizational structure based on its purpose and the inter-relationships of its essential components. It is constituted and arranged to enable the most effective passage of its programs, from conception through to delivery.

The major components would be three in number, viz:

- a Planning Group to conceive and co-ordinate the ODA program;
- an Operational Group comprised of three facilities to plan and implement the socio-economic, the commercial and the government-to-government modes of development assistance;
- a series of Regional Field Units which would be in continual contact with the principle beneficiary countries and would act as antenna for the planning unit.

The ODA organization as a whole would come under the office of the Minister for External Relations which in turn is linked to the office of the Minister for International Trade, both of which are responsible to the Secretary of State for External Affairs.

3.3 THE PROPOSED ORGANIZATION

3.3.1 The Planning Group

The key component would be the **Planning Group** which would have responsibility in general terms for top-level policy establishment and ODA planning. More specifically, it would be structured internally on three levels of authority, viz: i) Policy ii) Macro-planning and iii) Micro-planning, as depicted in Fig. 1.

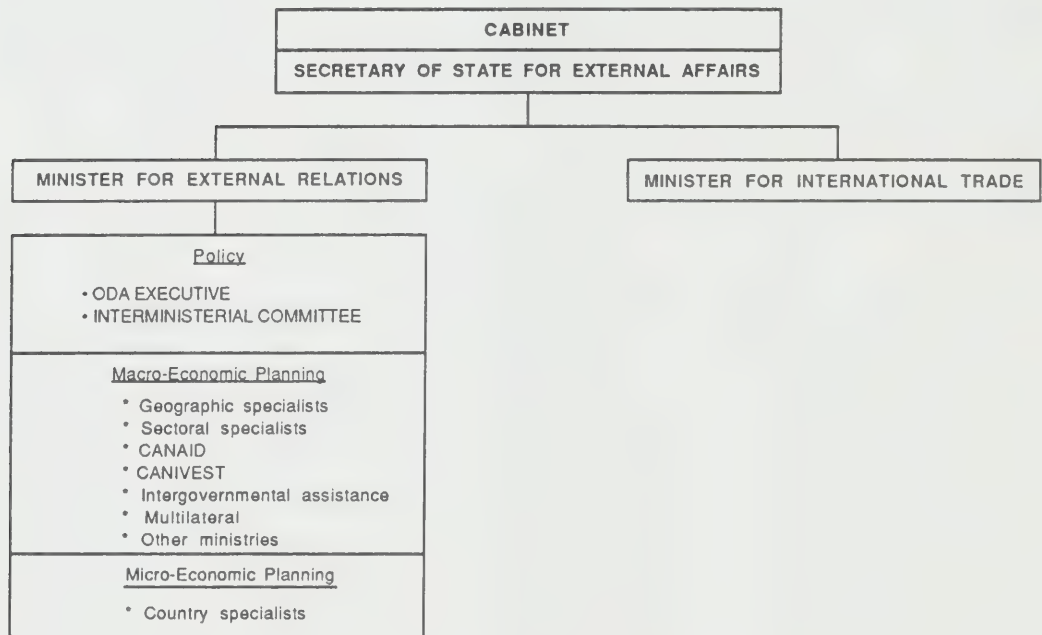


Fig. 1 The Planning Group

i) **The Policy Level** would be comprised of the senior executive hierarchy of the ODA organization and representatives of the Departments for International Trade and External Affairs. It would have responsibilities in an advisory capacity to assist the Ministers

of the aforementioned departments and members of the Cabinet in such policy matters as:

- establishment of the overall ODA budget;
- sub-budgetary allocations by aid channel;
- determining country eligibility;
- formulating ODA policy;
- establishing objectives;
- determining strategy;
- setting guidelines for disbursement (i.e. tied/untied; conditionality, etc);

The Policy Level would assume direct responsibility for top-level matters including:

- macro-planning approvals;
- senior representation to aid-recipient countries;
- DAC representation;
- donor coordination;
- evaluation;
- organizational management;
- budgetary control;
- long-range "corporate" planning.

ii) **The Macro-planning Level** briefly would be responsible for such planning as may be necessary for multilateral purposes, for planning bilateral aid intended for various geographic regions, and countries within these regions. More specifically, it would:

- determine the needs of aid-recipient countries;
- administer multilateral aid and bilateral programs;

- commission macro-economic studies;
- commission sectoral studies;
- commission regional and sectoral studies on Canada's resource potential for ODA purposes;
- outline country programs;
- package programs and authorize their implementation.

The macro-planning level would be the brain centre of the entire ODA process. As such it would select and proportion the components of an aid program, i.e. tailor country programs to address needs which are mutually identified with the respective countries. In doing so it would draw upon the competency, capacity and competitiveness of appropriate Canadian private-sector resources. From time to time, representation from other departments of government might well be included. Departments such as Agriculture, Transport, Energy Mines and Resources and DRIE could provide expertise and up-to-date information.

The working nucleus would be a collegial unit representing the essential constituencies and would include:

- senior administrators for geographic areas;
- senior sectoral scientists;
- executive representation from the profit private sector;
- executive representation from the not-for-profit private sector;
- senior representation from multilateral programming;
- policy-level representation;
- senior representation from designated government departments.

No attempt has been made to determine the inner working relationships. Matters such as geographic subdivisions and so on are left for possible future consideration.

iii) **The Micro-planning Level** would complete the three-tiered Planning Group. It would put into definitive terms, on a country-by-country basis, the broad concepts established at the Macro-planning level. Key personnel would include analytical and planning specialists together with immediate support staff. In addition, the members of the Micro-planning level would work together with the Regional Field Units. Some would be in close liaison with the operational level. Thus the key areas of responsibility would be:

- creation of detailed country programs;
- packaging of programs for hand-off to a division of the Operational Group;
- reception of detailed field information;
- reception of feedback information and program adjustment.

It is to be emphasized that the purpose of this three-tiered group would be **Policy** and **Planning**. The explicit intent is to remove the day-to-day administrative and monitoring tasks so that time is spent in the areas of respective specialist expertise. As such it would comprise an elitist planning unit for ODA.

It is implicit in the concept that Canada's ODA planning unit be conversant, at least in the broad sense, with the total picture of the needs and the state of affairs in the social, political, economic and sectoral spheres in each of the countries for which comprehensive aid planning is undertaken, notwithstanding the reality that resource limitations may constrain programs to a few selected channels of assistance.

3.3.2 The Operational Group

A successful ODA program is envisaged as being comprised of two basic streams of aid, one being socio-economic in nature, and the other commercial-economic, which would operate in concert with a third stream, i.e. the government-to-government programs. When blended together to address a given country's needs, they foster **development.**

The first two streams of bilateral programming would be implemented by separate entities which are conceived in corporate configuration, viz: CANAID and CANINVEST (self-evident coined acronyms to facilitate discussion). Their precise structure lies beyond the scope of this discussion. Suffice it to say that they form the linkage between the ODA PLANNING GROUP and the private Canadian participants. The third operational division, which would be in charge of managing government-to-government assistance, would be called the Inter-governmental Assistance Program (IGAP). This program would operate closely with private executing agents.

i) **CANAID**, the socio-economic program, might take the form of a Crown corporation or, alternatively, an appropriately structured division of the ODA organization (Fig. 2). However, there are reservations as to whether a Crown corporation would be too administratively top-heavy and whether it would be suitable for the purpose.

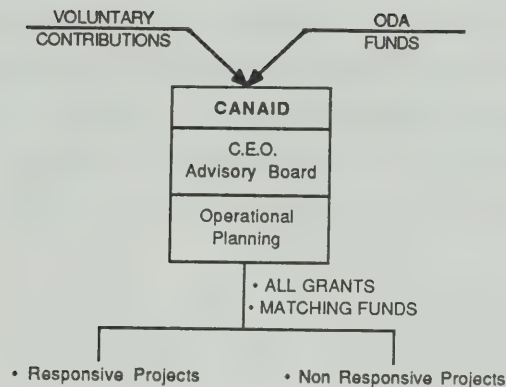


Fig.2 CANAID - Socio-Economic Program

The pros and cons of the various options for the organization would require careful in-depth study to determine which is the most appropriate. Such scrutiny would apply of course to the entire organizational concept and to each of its components.

Both CANAID and CANINVEST would be built upon personnel who by formal training, experience, personal interest and fundamental nature, are suited to the respective tasks of each division.

Their tasks are quite different although they are directed to the same developmental goals. Each division would have at its command facilities and instruments designed as delivery mechanisms for the kinds of programs it will implement.

CANAID's purpose would be to act as the centre of operations for aid programs which are generally in the humanitarian and socio- economic dimension. Accordingly, with respect to such programming it would:

- consolidate private-sector advice on socio-economic matters;
- hold a peer position in the PLANNING GROUP;
- prepare operational planning on designated programs;
- act as the delivery unit through private-sector executing agents;
- negotiate contracts and monitor delivery operation;
- provide the feedback linkage from the field to the PLANNING GROUP.
- carry out, by itself or by means of privately contracted agents, project evaluation -- possibly on a selective basis.

More specifically, the Chief Executive Officer of CANAID would be appointed by the Minister for External Relations, as would its Advisory Board. Drawn largely from the private sector, these positions would give representation to churches, universities, technical institutes, trade unions, service clubs, NGOs, etc., and include public service appointments as well. The CEO would hold office normally for a period of some three years, extendable to no more than five years, at the Minister's pleasure. The CEO would occupy an authoritative position in the PLANNING GROUP, thereby participating in ODA budgetary disbursement decisions, and ensuring the inclusion of programming oriented toward humanitarian and socio-economic concerns. This prime purpose would align CANAID essentially with the not-for-profit component of the private sector. The Advisory Board drawn from this sector would meet, say, quarterly, to introduce creative input from various constituencies across Canada and to maintain a general overview and vigilance on this sphere of ODA.

CANAID staff would be sufficient in numbers to provide the final operational planning of programs and projects that are referred to it for delivery and response by the PLANNING GROUP. A key function would be to arrange contractual relationships with executing agencies, principally NGOs, and carry out monitoring activities. An

important role would be that of a close working liaison with the PLANNING GROUP to assist in the constant adjustment of programs as may be necessary owing to shifting targets and changing field conditions.

ODA funds would be disbursed through CANAID on an all-grant basis, and on responsive programs would match voluntary contributions. Similarly, block funding and core funding would be the administrative responsibility of CANAID.

ii) **CANINVEST**, the commercial-economic counterpart to CANAID, would have the purpose of acting as operations centre for all aid programs in the commercial-economic stream. Its general authority and responsibility with respect to such programming would require that it:

- provide private-sector advice on commercial-economic aid;
- arrange access to open-market capital;
- hold a peer position in the PLANNING GROUP;
- provide operational planning on designated programs;
- act as the delivery unit through private-sector executing agents;
- administer the various enabling facilities and instruments of delivery;
- carry out, by itself or by means of privately contracted agents, project evaluation;
- provide the feedback linkage from the field to the PLANNING GROUP;
- remain solvent.

CANINVEST would have a corporate structure styled after that of a private company (Fig. 3). While such a structure would be the

preferred choice, it is not certain whether it would be acceptable considering that the organization would become the custodian of substantial allocations of public funds. Perhaps a public service corporation would be demanded because of this.

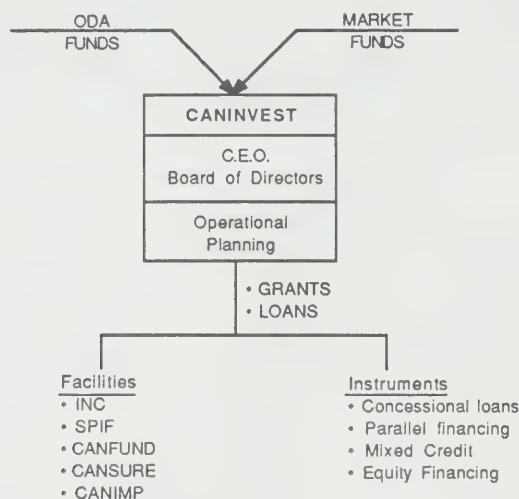


Fig. 3 CANINVEST - Commercial-Economic Program

In any event, it would have a Chief Executive Officer and a Board of Directors. If it were a Crown corporation all these positions would be appointed by the Minister for External Relations. This Board, as in the case of CANAID, would be selected on a cross-Canada basis, and be representative of the banking community, consulting engineering profession, investors, exporters, manufacturers, etc. It is essential to the entire process that the CEO sit with peer authority in the **Planning Group** to ensure that the commercial-economic considerations are kept constantly in planning thought-processes and have a balanced presence in aid programs. Accordingly, CANINVEST would be aligned with the profit components of the private sector. Staff would include, inter alia, financial analysts, since a key responsibility of CANINVEST would be to approve projects against

pre-established criteria -- although it is envisaged that most of the economic feasibility studies and reporting would be undertaken externally by independent advisors.

A number of specially designed facilities would be created to make available to Third World countries a variety of channels for investment. In addition, a series of complementary financial instruments would be required. These would all be made possible through a commingling of funds from the ODA budget and from open market sources, which would thus increase vastly the financial base for development assistance programs. This ability to draw on market funds would be an essential feature of CANINVEST's operations, and thus its charter (whether Crown or private) would have to empower such borrowing. To this end, a direct interest subsidy based on the differential between the OECD concessional rate and market rates, plus a management fee, would be paid to CANINVEST.

CANINVEST would issue instruments to disburse funds, packaged in a way consistent with the purpose of each of the CANINVEST facilities described further on. These instruments might include concessional loans or associated financing in various forms. Parallel financing, mixed credit, co-financing, and, very importantly, equity financing and capital investment insurance or guarantees would be available.

The CANINVEST facilities would, in general, be compartmentalized according to objective. The prime objective in its mandate would be to ensure that the projects and programs it sponsors invest Canadian professional and financial resources in private enterprise pursuits in eligible Third World countries, and in accordance with Canada's overall ODA program.

Two existing facilities are related to the CANINVEST concept, viz: Industrial Cooperation Program (INC) with several sub-programs such as the Canadian Project Preparation Fund (CPPF); and the Small Project Implementation Fund (SPIF) about to be introduced on a trial basis in the Caribbean region. In the concept proposed here, these would be put under the authority of CANINVEST, expanded, and complemented with additional facilities to permit a smooth financial follow-through from the basic aforementioned facilities. Other financial facilities would be provided to advance parallel programs intended to encourage Canadian private investment in the Third World. Marshalled under the purview of CANINVEST would be CANFUND, CANSURE, CANIMP (using coined acronyms again for discussion purposes). These facilities are described below.

CANFUND -- Essentially, this facility would provide access to a source (CANINVEST) of funds to enable the realization of enterprises found after examination under the CPPF to be technically sound, financially viable and capable of meeting established criteria. The emphasis would be on **capital investment** (as distinct from goods and commodities exports). This would include financing, services, plus incorporated materials and equipment. At the outset, concentration likely would be on small- to medium-sized enterprise commensurate with the borrowing limitations placed on CANINVEST. The scope and magnitude of opportunities would grow on a revolving basis and with continued success. At all times a technological transfer component would be an essential criterion. Taken broadly this could include business acumen. An expectation of viability and long-term sustainability would be fundamental.

CANFUND would be empowered to draw upon the resources of CANINVEST, for such purposes as:

- loans to finance Canadian-sponsored projects in eligible Third World countries, especially joint ventures with aid-recipient country partners;
- guaranteed loans of amounts beyond those allowed by the CANFUND charter;
- notes or other instruments with convertible features to strengthen the equity base, but **not** direct equity investments;
- equity financing on concessional terms to Third World partners whose positions would be held in escrow for future settlement.

CANSURE -- This facility would provide a guarantee on the capital of investors in Third World countries against force majeure occurrences, but **not** against the normal risks of business. It would protect against such eventualities as currency inconvertibility, expropriation, war, revolution, and insurrection. CANSURE might provide such protection by: a) underwriting by the Government of Canada; b) designated cash reserves; or c) by, or in syndication with, private sector insurers.

CANIMP -- This facility is intended to assist Third World countries in their efforts to trade into Canada. Expanded effort and higher visibility must be accorded Canada's assistance to aid-recipient countries in their own efforts to trade with the nations of the world, if the term "partnership" with the Third World is to be paid more than mere lip service. Many aid-recipient countries take the position that while our present forms of assistance are welcome and appreciated, they would far prefer the opportunity of free, unrestricted trade with Canada. This, they argue, would permit the biggest step that could be taken toward their self-development. It would mean, among other things, the lowering and eventual removal of our trade barriers. In the long term, however, this would provide benefits to the people of Canada, as well as assisting those in the

Third World. In the interim, the removal of trade barriers would call for transitional realignments in some of our industries to get out of those manufacturing sectors in which we can never be competitive. These are generally sectors that survive only because they operate behind the protection of quota systems.

Nonetheless, it should be noted that the present Trade Facilitation Office is making a commendable, if constrained, effort to assist Third World exporters to this country. But its goals may be unattainable owing to the aforementioned limiting factors. Trade must become a **two-directional channel** if we are to consummate a true **partnership** and respect the spirit envisaged in the new strategy.

iii) **The Inter-governmental Assistance Program (IGAP)** would be the third delivery channel. In the case of both CANAID and CANINVEST, investment would take a participatory, or risk-taking, form. This carries with it an implicit discipline and, therefore, instills accountability. However, a third channel is necessary for the direct government-to-government programs (Fig. 4).

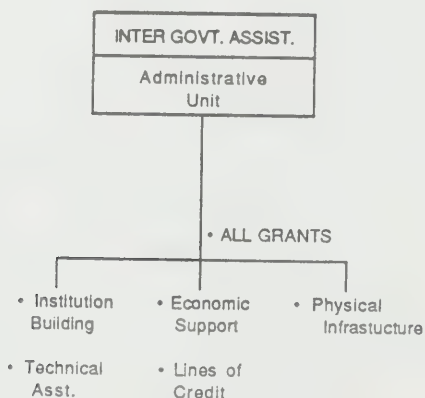


Fig. 4 Inter Governmental Assistance

These programs would include commodity lines of credit, various other forms of economic support, and installation of physical infrastructure, all employing high volumes of funds. The delivery operations cannot be contracted out to a series of executing agents and sub-agents in chain-link fashion, or, completely severed from the ODA organization. There is an official requirement for accountability and control. But in keeping with the prevailing concept throughout the organizational model, and to keep such routine out of the Planning Group, this control function must be delegated. A separate operational unit must be provided for this purpose: to act as the linkage between the Planning Group and the executing agents, and to handle certain administrative tasks.

3.3.3 The Field Group

If aid programs are to succeed in addressing the needs of the Third World it is axiomatic that such needs be identified mutually by the donor country and the aid-recipient country working in intimate collaboration. Similarly, the conception and design of the resulting remedial program must be carried out as a highly interactive process, a relationship which must continue throughout the implementation stage. From a procedural point of view these requirements could be met most admirably by a highly decentralized organizational structure and the devolution of authority. To put such an operation into place in every aid-recipient country would unfortunately be prohibitively costly for an ODA program on the scale of Canada's. However ideal the resulting mechanism might be for aid delivery, the aggregate cost would severely diminish the net amount available for fundamental aid purposes.

What might be an excellent working compromise between these two conflicting factors lies in the creation of **Regional Field Units** (RFUs) whose purpose would be:

- to provide field and sectoral input to the PLANNING GROUP;
- to provide continuous linkage between beneficiary countries and the PLANNING GROUP and participate directly in preparing country programming;
- to have expert sectoral knowledge of their region and countries;
- to assist PLANNING GROUP field missions;
- to assist in the feedback process and adjustment of assistance programs prepared for a region;
- to act in liaison with diplomatic Chiefs of Mission;
- to approve the funding of small projects (particularly in the areas of institutional support and social development) which are in keeping with established country programming.

Each RFU would be permanent in status and under the control of a professional specialist leader who in turn would report to the **Planning Group** and at the same time act in liaison with the diplomatic Chiefs of Mission. It is recognized that this presents the dilemma of dual lines of responsibility. The final solution as to which line of authority should prevail is left to those with greater perception of bureaucratic protocol. The duality however is inescapable.

The various RFUs would be comprised of specialists in agriculture, health, and political science. There would then be added individuals from such other areas of expertise as are appropriate to the region.

The role of the RFU members would be:

- to establish close ties with professional counterparts in their region;
- to work with government counterparts in mutually identifying the needs of the country;

- to prepare enabling documentation;
- to carry out sectoral studies;
- to gather design data and baseline information, etc.;
- to act generally as regional representatives for the Canadian ODA program.

The RFUs would serve to reduce the frequency and number of field missions required from headquarters but would not obviate the necessity for such missions. RFUs would, however, be totally involved in mission activities and make their tenure in the field more productive and effective. During the ongoing phases of program evolution, and ultimately of implementation, they would provide an invaluable link in the feedback process to continually redirect the program at targets that invariably move with time. Similarly, they would assist in the field orientation of external evaluating teams.

This approach, admittedly a compromise wrought from cost considerations, nevertheless has many redeeming features. Principally, it preserves the notion of a strong central **Planning Unit** while permitting, through a continual field presence, the formation of close personal relationships in aid-recipient countries. This would help to ensure that programs are better attuned and more compliant to Third World needs and indigenous conditions.

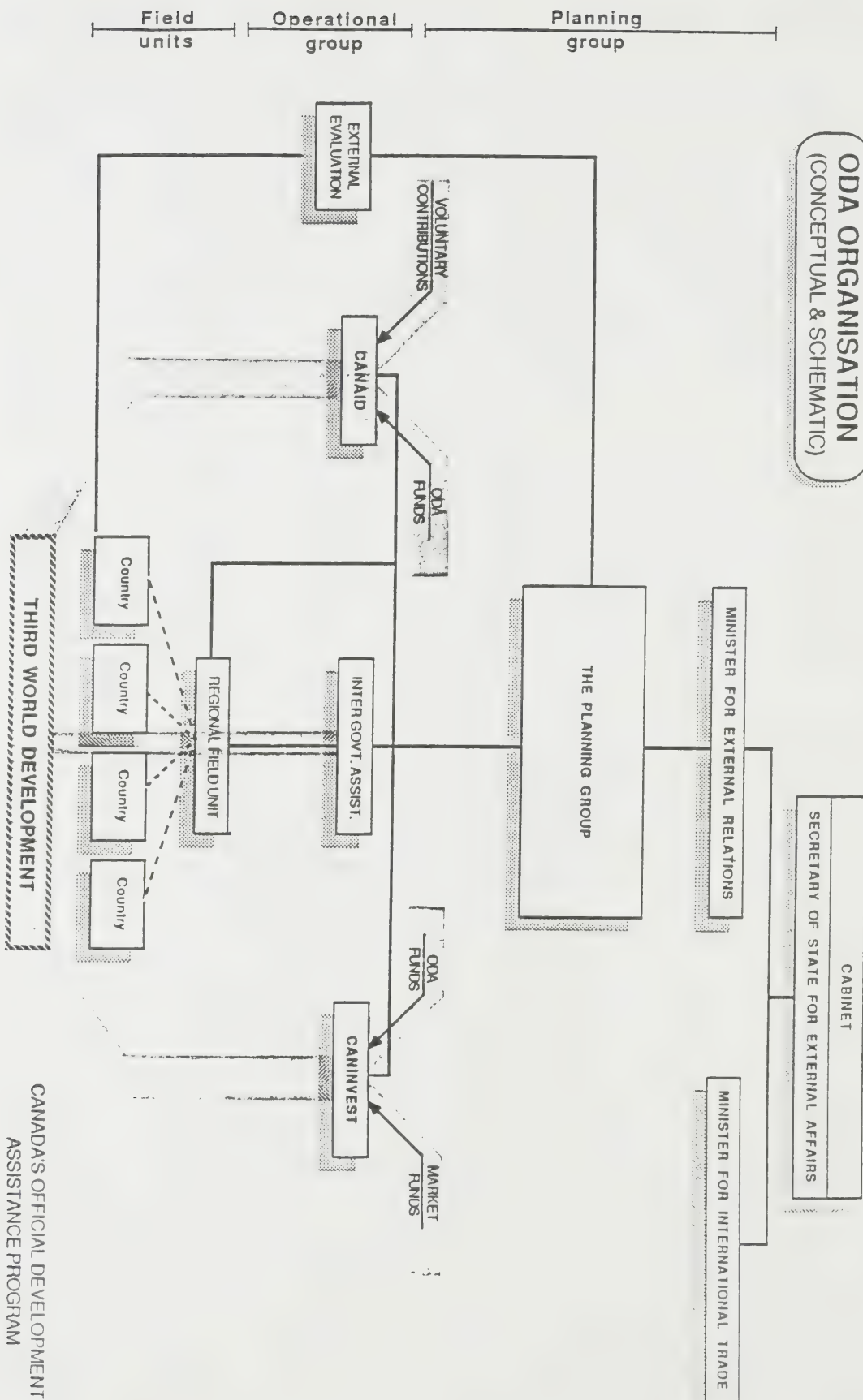
3.4 EVALUATION

Evaluation is proposed to be carried out to a large extent by externally retained private-sector advisors. It would be the responsibility of the Policy-level authority of the **Planning Group** to appoint these advisers on the basis of a representative sample of programs and projects from each of the various channels of ODA disbursement. This level of evaluation, as distinct from project evaluations and financial analyses to test viability etc., would be for the purpose of assessing effectiveness from a **developmental** point of view.

These advisory teams would work on the basis of self-generated data and information which should include and reflect all stages of the process from policy and planning through to delivery and operations after field commissioning. An essential aspect of their work would be to include the input of the Third World country directly involved.

The Policy-level authority of the **Planning Group** would be responsible for the communication of the findings of such evaluations to the Minister for External Relations and for implementation of any resulting recommendations throughout the entire ODA organization.

ODA ORGANISATION (CONCEPTUAL & SCHEMATIC)



3.5 SUMMARY

The salient features of the organizational model presented opposite (*) are:

- it confers responsibility for planning on a well-identified working group;
- it frees the professional specialists to concentrate on planning matters and maintain their sectoral expertise;
- peer status relationships ensure appropriate consideration of all aspects and factors related to the planning process;
- it identifies three philosophies of development assistance and establishes organizations designed to deal with each;
- separation of delivery mechanisms for two of the types of assistance permits the establishment of private-sector style agencies that can be effective in the action-oriented delivery stages;
- Advisory Boards for the delivery agencies, CANAID and CANINVEST, would be drawn largely from the private sector, permitting its greater integration into the ODA process;
- CANINVEST's use of commercial funds makes increased resources available for ODA purposes;
- the concepts embodied in CANINVEST permit a thorough follow-up to the feasibility studies undertaken through INC and CPPF;
- the CANAID concept provides a means of intensifying aid to alleviate poverty in Third World countries;
- field presence and "hands-on" working relationships in Third World countries are provided through the Regional Field Units;

(*) A complete diagram of the new organizational model for ODA management is attached as Annex 1.

- the model allows for evaluation from outside agents using independently generated information and reflecting a working presence in the field;
- it provides for the establishment of relationships envisaged in the partnership concept;
- it ensures that the trade networks essential to the development of the Third World are an integral component of ODA.

Finally, continued participation of the private sector (both the profit and not-for-profit components) is seen in both the newly identified delivery channels as well as in the traditional government-to-government programs related to economic support, technical assistance and installation of physical infrastructure.

Through the various agencies and facilities outlined above and with greater funding resources made available through the tapping of open market sources, expanded opportunities for private sector participation would become possible with the proposed ODA organization.

A corollary result of the creation of CANAID and CANINVEST is that at any given time some twenty Canadians, renowned in their respective fields and representing all regions of the nation, would become active and responsible partners in the ODA program -- and doubtless advocates for it. Over a period of time, and with changing Board membership, an ever-increasing cadre of eminent Canadians would evolve as protagonists in the Canadian ODA program.

3.6 FINAL RECOMMENDATION

In summary, it is believed that a restructuring of the agency (CIDA) responsible for Canada's Official Development Assistance Program is necessary for the following major reasons.

1. To implement the "partnership" theme of the new strategy.
2. To integrate the profit and not-for-profit Canadian private sector **with line responsibility**, into the ODA process.
3. To increase the effectiveness of Canada's ODA programming and delivery to the benefit of the Third World.
4. To provide greater focus and hence continuity, specialization and coherence to the Program.
5. To enhance flexibility.

It is recommended that

the proposal for ODA organization presented herein be taken under advisement by the Minister for External Relations, and furthermore that the proposal and its inherent components be committed to in-depth study with a view to implementation.
(Recommendation # 28)

CONCLUSION

The mandate which was granted the Task Force in October 1985 was a relatively broad one, but it was directed primarily toward questions of an operational nature. The principal concern was to formulate recommendations to improve the operational effectiveness and the developmental impact of Canadian ODA, and to encourage the Canadian private sector to offer even more dynamic contributions to our national effort in international cooperation.

For that reason, this document could not discuss each and every problematical aspect of Canada's official development assistance to the Third World. There was very little attention given, for example, to the position of developing countries in the global economic system, and, in particular, to the trading and financial flows which exist between these countries and Canada. Development assistance is obviously only one aspect of the relationships which our country maintains with Third World countries. It might have been interesting to attempt to situate ODA within these larger relationships.

The document also falls short in its treatment of the other major component of Canadian ODA -- multilateral aid. It adheres to a perspective which is a distinctly **bilateral** one. The mandate of the Task Force contained instructions which indicated clearly this direction. This bias is in keeping with the tendency to intensify bilateralism which is apparent among many donor countries.

This report is based on a number of studies carried out by individual Task Force members. The analyses contained in these texts were not all incorporated in the report insofar as the studies constituted working documents prepared from many perspectives by individuals who

are primarily generalists. It was not considered advisable to annex these documents to the main report.

That much said, the principal recommendations put forth are of an **organizational** order. What is proposed is nothing less than a major restructuring of that indispensable apparatus for managing our ODA which is CIDA. This reorganization is based on three key ideas which, simply stated, are the following: (a) separation of the operational divisions from those divisions concerned with planning; (b) reassertion of the value of the latter while connecting them in an organic way to the former; and (c) establishment of a multiplicity of equivalent operational divisions, granting to each one complete responsibility for implementing, from a partnership perspective, all the projects which pursue similar objectives.

These measures are liable to increase substantially the developmental impact of our ODA, as well as the participation of the Canadian private sector. Medium-term planning is a necessity. Development assistance will be as indispensable in 10 or 15 years as it is now. Moreover, Canadians expect more leadership from their public institutions in the area of development assistance. The efforts of all Canadians should be coordinated within frameworks that are widely-known and coherent. The greater specialization of the operational divisions should also be beneficial. Each of them will gain in efficiency (with suitable management tools), and in ability to mobilize Canadian resources, but also in richness of analysis and experience.

The committee had no intention of judging Canadian ODA in its present form. Its evolution over the past 15 or 20 years has been characterized by a desire to respond to, among other things, the expectations of the various Canadian constituencies which participate in the

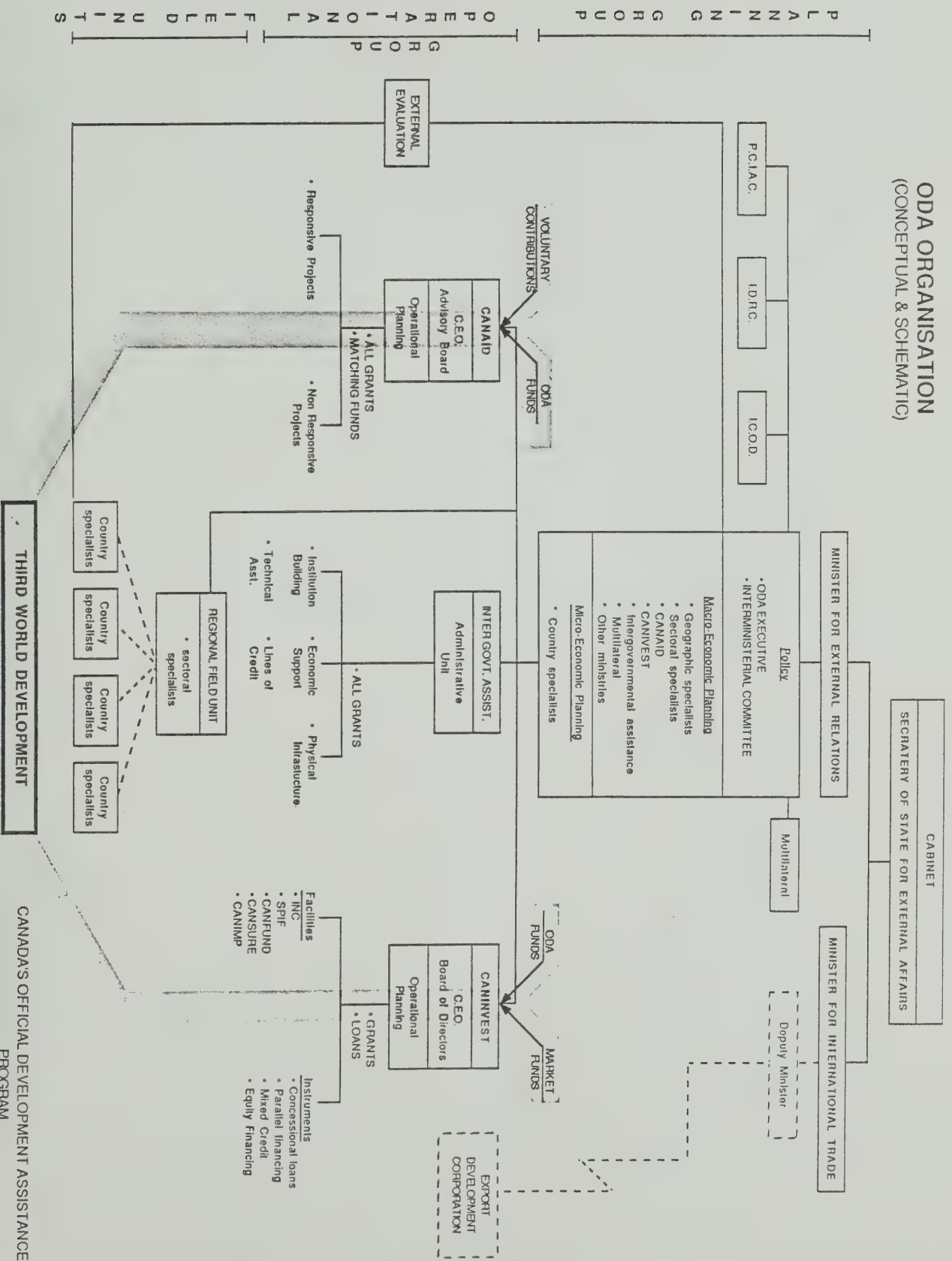
development of the Third World. This openness is entirely to its credit.

But CIDA is now familiar with all of its constituencies. It has made the rounds of the various types of projects which deserve its attention. The time has come to instill order in its programs, to clarify their objectives and to eliminate the undesirable competition which develops among them. This at least is the opinion of the committee. It hopes to have persuaded the political authorities who are responsible for Canadian ODA that the proposed reforms will provide it with a new vitality, as well as ensuring a revival of credibility at the international level. In the end, we must urge a restructuring of our ODA institutions to ensure the **revitalization** of Canada's development assistance programs.

ANNEX 1

Diagram of the New ODA Management Structure

ODA ORGANISATION (CONCEPTUAL & SCHEMATIC)



ANNEX 2

Summary of Recommendations for ODA

Summary of Recommendations for ODA

IT IS RECOMMENDED THAT:

1. "the Canadian International Development Agency take the necessary steps to better inform Canadians about aid policies which it applies to the various regions and countries of the Third World;" (page 28)
2. "individuals, firms, institutions of higher education and private organizations in this country have a greater role in the preparation of aid policies;" (page 28)
3. "the Agency bestow on the cross-sectoral concerns (ecological conditions, population programs, women and development) all the attention which they deserve, and that it demonstrate a greater concern for coherence in integrating its different approaches to development;" (page 31)
4. "Canada disburse the bulk of its aid in the framework of country-to-country programming which, among other things, sets out the volumes of funding for the three major project categories and clarifies the orientations to be pursued in each of these categories;" (page 34)
5. "the Canadian Government take the necessary measures to systematically achieve the objectives announced last February to contribute 0.5% of Canada's GNP to ODA from now until 1990, 0.6% by 1995, and 0.7% by the year 2000, while ensuring that a high level of quality is maintained in our present assistance to developing countries;" (page 37)

6. "aid to the least developed countries (LLDCs) account for 0.15% of the GNP in upcoming years in the very near future;" (page 39)
7. "Canada's multilateral contribution be reduced to 30% of our ODA by 1987-88, that the funds which are thus made available be transferred to the bilateral sector, and that the contribution of the bilateral programs to the least developed countries be raised to 40%;" (page 40)
8. "the non-multilateral programs account for close to 70% of Canadian ODA and that the Canadian Government maintain its commitments to the international institutions which have been particularly effective and which have for many years benefitted by Canada's generosity, in particular the World Bank and the regional development banks, the research centres and the World Food Program;" (page 42)
9. "Canada gradually reduce its bilateral food assistance, particularly to countries which have the agricultural potential to achieve food self-sufficiency (this recommendation does not bear on emergency situations);" (page 43)
10. "the Agency take the necessary measures so that a public discussion among Canadians may begin on the advantages and disadvantages of food aid;" (page 43)
11. "CIDA's bilateral program not commit itself to delivery of food aid until it is able to negotiate, with the beneficiary countries, the establishment of measures likely to minimize the harmful effects of this type of aid;" (page 43)

12. "food aid be used in the context of integrated development strategies which have as their objective basic socio-economic development;" (page 44)
13. "the title of "food aid" be reserved for emergency assistance operations and that all other food transfers simply be entered into the accounts as lines of credit;" (page 44)
14. "category II be removed;" (page 47)
15. "the number of principal aid-receiving countries be reduced to 35 or 40 and that these 35 or 40 countries share among them 95% of non-multilateral aid;" (page 47)
16. "two distinct lists of concentration countries be established;" (page 48)
17. "the first list (list A) include 20 to 25 countries chosen from among the most disadvantaged countries;" (page 48)
18. "70% of aid from the bilateral sector be allocated to the list A countries;" (page 48)
19. "the B list of concentration countries include approximately 15 countries which would share 25% of non-multilateral Canadian aid;" (page 49)
20. "the remaining 5% of the Agency's non-multilateral funds be made available to countries which are presently eligible for aid but are not on either of lists A or B;" (page 49)

21. "the overall Canadian content of the strictly bilateral projects (government-to-government) as a whole reach 45% or more and that the rules which must be applied to the two categories of participative projects be adapted to their particular circumstances;" (page 56)
22. "the government return to CIDA the option of carrying over into the next fiscal year, but only for one year, at least part of the funds which could not be disbursed during the year in accordance with the disbursement projections;" (page 60)
23. "the Agency plan its non-multilateral operations according to a relatively optimistic scenario for budgetary growth;" (page 61)
24. "Project officers be divided among the three operational divisions according to their experience and their particular specialty and that the same be true for some of the specialists in the current Professional Services division;" (page 65)
25. "as soon as the studies are finalized, the regional planning units have the necessary authority to approve the commencement of bilateral (government-to-government) projects up to a limit of financial commitments of moderate scale;" (page 68)
26. "these operational divisions have the necessary latitude to approve the commencement of most of the projects submitted to them;" (page 69)

27. "a complete re-evaluation be undertaken of CIDA's personnel requirements and that this re-evaluation consider the recommendations in this report which propose a new ODA organizational model and which offer solutions for shortages of personnel;" (page 70)

28. "the proposal for ODA organization presented herein be taken under advisement by the Minister for External Relations, and furthermore that the proposal and its inherent components be committed to in-depth study with a view to implementation." (page 97)

27. "soit effectuée une réévaluation complète des besoins en personnel de l'Agence et que cette opération tienne compte du scénario de gestion de l'APD proposé dans ce rapport, et en particulier des recommandations qui sont de nature à pallier le manque de personnel"; (p. 73)
28. "la nouvelle structure de l'APD présentée dans ce rapport soit prise en considération par le Ministre des Relations extérieures et que la proposition dans son ensemble aussi bien que dans ses composantes soit soumise à un examen approfondi en vue d'une prochaine réalisation". (p. 99)

21. "Le contenu canadien global de l'ensemble des projets bilatéraux plus et que les règles devant être appliquées aux deux catégories de projets participatifs soient adaptées à leurs circonstances particulières"; (p. 58)
22. "Le gouvernement redonne à l'ACDI la possibilité de reporter sur l'année budgétaire suivante, mais pour une année seulement, au moins une partie des argents qui n'ont pu être déboursés durant l'année conformément aux prévisions de décaissement"; (p. 61)
23. "L'Agence planifie ses opérations non multilatérales en fonction d'un scénario de croissance budgétaire relativement optimiste"; (p. 63)
24. "Les chargés de projet soient répartis entre les trois divisions opérationnelles en fonction de leurs expériences passées et de leurs compétences particulières et qu'il en soit fait de même pour une partie des spécialistes de l'actuelle division des Services professionnels"; (p. 67)
25. "Lorsque les études sont concluantes, l'unité régionale de planification ait l'autorité nécessaire pour approuver la mise en oeuvre des projets bilatéraux proprement dits (gouvernement à gouvernement), jusqu'à concurrence d'engagements financiers relativement limités"; (p. 70)
26. "ces divisions opérationnelles disposent de la latitude voulue pour approuver la mise en oeuvre de la plupart des dossiers soumis"; (p. 72)

12. "l'aide alimentaire soit utilisée dans le cadre de stratégies intégrées de développement poursuivant des objectifs de développement socio-économique de base"; (p. 45)
13. "l'appellation "aide alimentaire" soit réservée aux opérations de secours d'urgence et que les autres transferts alimentaires soient tout simplement comptabilisés comme des lignes de crédit"; (p. 46)
14. "la catégorie II soit abolie"; (p. 49)
15. "le nombre des principaux pays bénéficiaires de l'aide soit réduit à 35 ou 40 et que ces 35 ou 40 pays se partagent 95% de l'aide non multilatérale"; (p. 49)
16. "soient établies deux listes distinctes de pays de concentration"; (p. 50)
17. "la première liste (liste A) comprenne de 20 à 25 pays choisis parmi les pays à faible revenu avec une concentration de LPMA"; (p. 50)
18. "70% de l'aide provenant du secteur bilatéral soit allouée aux pays de la liste A"; (p. 51)
19. "la liste B des pays de concentration comprenne une quinzaine de pays et que ceux-ci se partagent 25% de l'aide non multilatérale canadienne"; (p. 51)
20. "le 5% résiduel des fonds non multilatéraux de l'Agence soit mis à la disposition des pays actuellement admissibles qui ne feraient partie d'aucune des deux listes prévues plus haut"; (p. 51)

6. "L'aide aux pays moins avancés (LPGA) absorbe 0,15% du PNB au cours des toutes prochaines années"; (p. 41)
7. "Les contributions multilatérales du Canada soient réduites à environ 30% de notre APD, que les fonds rendus disponibles soient transférés au bilatéral, et que la contribution des programmes bilatéraux aux pays moins avancés soit portée à 40%"; (p. 41)
8. "Les programmes non multilatéraux assument près de 70% de l'APD canadienne et que le gouvernement canadien ne maintienne ses engagements qu'après des institutions internationales les plus efficaces, en particulier la Banque Mondiale et les banques régionales de développement, les organismes de recherche et le PAM"; (p. 43)
9. "Le Canada réduise graduellement son effort en matière d'aide alimentaire bilatérale, en particulier en ce qui concerne les pays qui disposent d'un potentiel agricole susceptible d'assurer l'autosuffisance alimentaire" (cette recommandation ne touche pas les situations d'urgence); (p. 44)
10. "L'Agence prenne les dispositions nécessaires pour qu'une discussion publique sur les avantages et les désavantages de l'aide alimentaire s'engage au Canada"; (p. 45)
11. "Le programme bilatéral de l'ACDI n'assure la livraison de l'aide alimentaire que pour autant qu'il est capable de négocier, avec les États bénéficiaires, la mise en oeuvre de dispositions susceptibles d'annuler les effets perturbateurs de cette forme d'aide"; (p. 45)

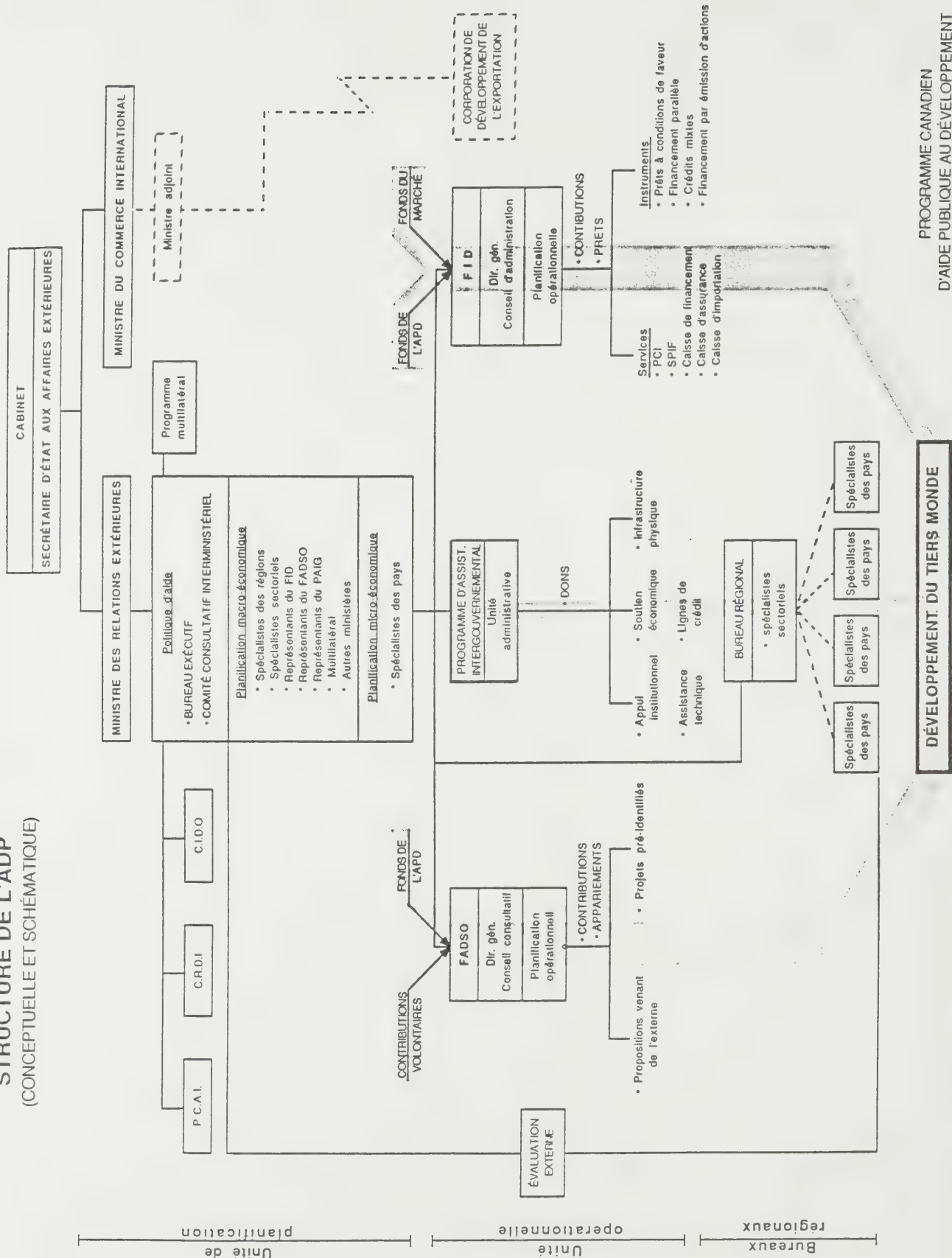
IL EST RECOMMANDÉ QUE:

1. "L'Agence canadienne de développement international prenne les dispositions nécessaires pour mieux informer le public canadien sur ses politiques d'aide applicables aux régions et aux différents pays du Tiers-Monde"; (p. 29)
2. "Les Canadiens, les firmes, les établissements d'enseignement supérieur et les organismes privés de ce pays impliqués en coopération internationale soient davantage associés à la préparation de ces politiques"; (p. 29)
3. "L'Agence accorde aux préoccupations trans-sectorielles (milieu écologique, environnement populationnel, femmes et développement) toute la place qu'elles méritent, et qu'elle fasse preuve d'un grand souci de cohérence dans l'intégration de ses différentes approches de développement"; (p. 32)
4. "Le Canada canalise la majeure partie de son aide bilatérale dans le cadre de programmes de pays à pays qui, entre autres choses, spécifient les volumes de financement allant aux trois grandes catégories de projets et précisent les orientations à suivre pour chacune de ces catégories"; (p. 35)
5. "Le gouvernement canadien prenne les dispositions nécessaires pour se rapprocher systématiquement des objectifs annoncés en février dernier, en s'assurant toutefois que soit significative-ment améliorée la qualité de notre aide aux pays en développement"; (p. 39)

Sommaire des recommandations

ANNEXE 2

STRUCTURE DE L'ADP (CONCEPTUELLE ET SCHEMATIQUE)



ANNEXE 1

Diagramme de la nouvelle structure de gestion de l'APD

Le comité n'a pas voulu faire le procès de l'APD canadienne telle qu'elle existe présentement. Son évolution au cours des 15 ou 20 dernières années est caractérisée par une volonté de répondre, entre autres, aux attentes des différentes clientèles canadiennes impliquées dans le développement du Tiers-Monde. Cette ouverture est tout à son honneur.

Mais l'ACDI a fait le plein de ces clientèles. Elle a fait le tour des divers types de projets qui méritent de retenir son attention. L'heure est venue de mettre de l'ordre dans ses programmes, de clarifier leurs objectifs et d'éliminer les concurrences malsaines qui se développent entre eux. Tel est du moins la conviction du comité. Il espère avoir persuadé les responsables politiques de notre APD canadienne que les réformes proposées sauront donner à celle-ci un nouvel élan, tout en lui assurant un regain de crédibilité sur le plan international. C'est, somme toute, à une véritable **renaissance** que nous devons convier nos programmes d'aide au développement et, en particulier, les structures qui en ont jusqu'ici assuré la gestion.

Ces mesures sont de nature à promouvoir substantiellement l'impact développemental de notre APD, de même que la participation du secteur privé canadien. La planification à moyen terme est une nécessité. L'aide au développement sera tout aussi indispensable dans 10 ou 15 ans qu'elle l'est maintenant. D'autre part, les Canadiens attendent de leurs institutions publiques plus de leadership en matière d'aide. Les contributions de chacun devront pouvoir s'inscrire dans des cadres d'intervention connus et cohérents. La spécialisation accrue des divisions opérationnelles devrait, elle aussi, être bénéfique. Chacune y gagnera en efficacité (outils de gestion appropriés) et en capacité de mobilisation des ressources canadiennes, mais aussi en richesse d'analyse et d'expérience.

Ceci dit, les principales recommandations mises de l'avant sont d'ordre **organisationnel**. Le comité propose rien de moins qu'une restructuration majeure de cet indispensable appareil de gestion de notre APD qu'est l'ACDI. Cette réorganisation repose sur trois idées-force qui sont très simplement les suivantes: (a) séparer les instances opérationnelles de celles qui s'occupent de planification; (b) revaloriser celles-ci, tout en les articulant de façon organique avec celles-là; et (c) instituer une pluralité d'instances opérationnelles équivalentes en attribuant à chacune l'entière responsabilité de la mise en oeuvre dans une perspective de partenariat de tous les projets poursuivant des finalités comparables.

Ce rapport est lui-même basé sur un certain nombre de recherches effectuées individuellement par les membres du Groupe d'étude. Les analyses contenues dans ces textes ne sont pas toutes reprises dans le rapport dans la mesure où ces études constituaient des documents de travail aux hypothèses multiples rédigés par des personnes qui demeurèrent avant tout des généralistes. Il n'a pas été jugé opportun d'annexer ces documents au rapport principal.

CONCLUSION

Le mandat qui fut imparté au Groupe d'étude en octobre 1985 était relativement large, mais il était principalement axé sur des questions de nature opérationnelle. Il s'agissait avant toutes choses de formuler des recommandations pour améliorer l'efficacité fonctionnelle et l'impact développemental de l'APD canadienne, et pour encourager le secteur privé canadien à contribuer avec encore plus de dynamisme à notre effort national de coopération internationale.

C'est la raison pour laquelle ce document n'aborde pas tous les aspects de la problématique de l'aide publique canadienne au développement du Tiers-Monde. Il a été fort peu question, par exemple, de la position que les pays en développement occupent dans le système économique mondial, et en particulier des flux commerciaux et financiers qui existent entre ces pays et le Canada. L'aide au développement n'est manifestement que l'un des aspects des relations que notre pays entretiennent avec les pays du Tiers-Monde. Il n'aurait pas été intéressant d'arriver à situer l'APD dans l'ensemble de ces relations.

Le document ne rend pas non plus justice à cette autre composante majeure de l'APD canadienne qu'est l'aide multilatérale. Il s'en tient, en fait, à un point de vue nettement **bilatéral**. Cette perspective s'inscrit dans la tendance au renforcement du bilatéralisme qui s'observe chez beaucoup de pays aussi bien du côté des pays bénéficiaires de l'aide, qui préfèrent diversifier les sources plutôt que de trop dépendre du canal multilatéral, que du côté des pays dispensateurs d'aide, qui tendent à consolider leurs liens avec un éventail de pays en développement avec lesquels ils entendent entretenir des liens privilégiés.

3.6 RECOMMANDATION FINALE

En somme, une restructuration de l'organisme (ACDI) responsable du programme canadien d'Aide publique au développement est nécessaire pour les principales raisons suivantes. Il s'agit de:

1. Mettre en application la nouvelle stratégie du "partenariat".
2. Intégrer le secteur privé canadien à but lucratif et sans but lucratif aux opérations de l'APD en lui confiant davantage de responsabilités directes.

3. Accroître l'efficacité développementale des programmes de l'APD canadienne au profit du Tiers-Monde.

4. Cibler davantage nos efforts de coopération et leur assurer une meilleure cohérence et une plus grande continuité.

5. Promouvoir un maximum de souplesse dans la conception aussi bien que dans la mise en oeuvre de nos programmes d'aide.

Il est par conséquent recommandé que

la nouvelle structure de l'APD présentée dans ce rapport soit prise en considération par le Ministre des Relations extérieures et que la proposition dans son ensemble aussi bien que dans ses composantes soit soumise à un examen approfondi en vue d'une prochaine réalisation. (Recommandation # 28).

La création du FADSO et du FID permettra finalement à une vingtaine de Canadiens renommés dans leurs domaines respectifs et représentant toutes les régions du pays de devenir des partenaires actifs et des responsables de l'APD canadienne. Avec le renouvellement périodique des membres du Conseil, de plus en plus de Canadiens éminents seront appelés à épouser la cause du développement international et à en devenir les porte-parole les plus écoutés.

La nouvelle structure de l'APD, grâce aux agences et services décrits plus haut, donne au secteur privé de plus grandes possibilités de participation et, opérant une percée sur le marché libre, elle augmente les disponibilités financières pour le programme d'aide.

La présence du secteur privé dans ses composantes à but lucratif et sans but lucratif sera assurée aussi bien dans les canaux nouvelle-ment identifiés que dans les programmes traditionnels de gouvernement à gouvernement reliés au soutien économique, à l'aide technique et à l'installation d'une infrastructure physique.

- Le modèle autorise une évaluation effectuée par des agents externes se servant d'information acquise de façon indépendante et reflétant une présence de travail sur le terrain;
- Il favorise l'établissement de relations d'aide selon un concept de partenariat;
- Il est conçu de façon à ce que les liens commerciaux essentiels au développement du Tiers-Monde fassent partie intégrante de l'APD.

3.5 RÉSUMÉ

Les principales caractéristiques du modèle organisationnel présenté ci-dessus et illustré ci-contre(*) sont les suivantes :

- il confère les responsabilités de la planification à un groupe de travail bien identifié;
- il permet aux professionnels de se concentrer sur des dossiers de planification et de maintenir leur expertise sectorielle;
- les relations de travail collégiales garantissent que tous les aspects et les facteurs reliés à la planification sont bien pris en considération;
- il identifie trois approches de l'aide au développement et établit des organismes conçus selon la nature de chacune;
- la séparation des mécanismes de mise en oeuvre pour deux types d'aide permet l'établissement d'agences inspirées du modèle du secteur privé qui sauront s'avérer efficaces au cours de la phase de mise en oeuvre;
- le secteur privé est davantage intégré à l'APD puisque la plupart des membres des conseils consultatifs du FADSO et du FID en seraient issus;

- l'utilisation par le FID de capitaux privés permet d'augmenter les ressources disponibles pour les besoins de l'APD;

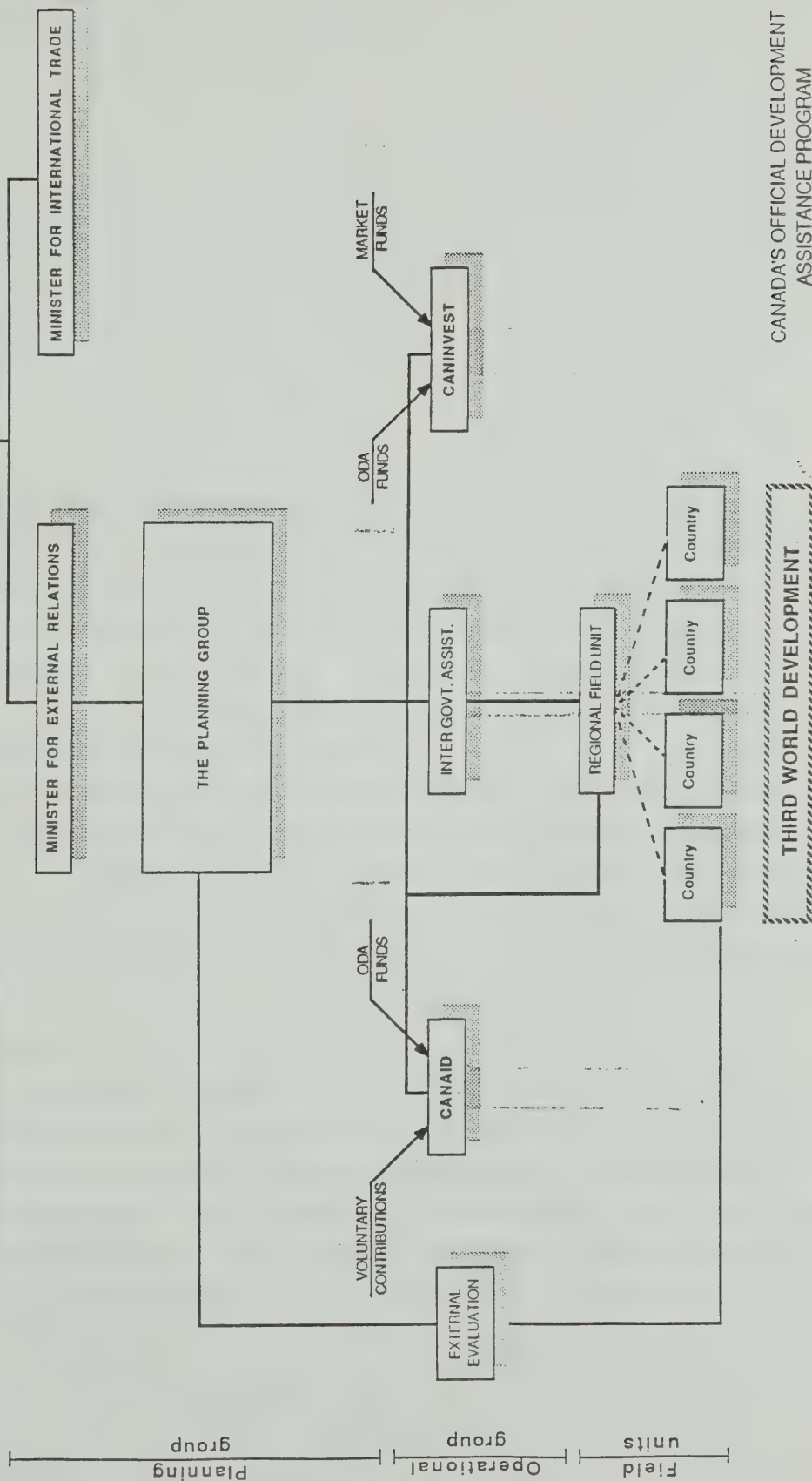
- le FID est conçu pour assurer un suivi minutieux aux études de faisabilité effectuées par l'entremise du PCI et du CPPF;

- le FADSO permet d'intensifier l'aide au développement social et de réduire la pauvreté dans les pays du Tiers-Monde;

- les bureaux régionaux assurent une présence dans les pays du Tiers-Monde et favorisent la collaboration intergouvernementale;

(*) On trouvera en annexe un diagramme complet du nouveau scénario de gestion de l'APD proposé.

ODA ORGANISATION
(CONCEPTUAL & SCHEMATIC)



CANADA'S OFFICIAL DEVELOPMENT
ASSISTANCE PROGRAM

Le processus d'évaluation devrait être en grande partie confié à des consultants du secteur privé. C'est à la division des politiques de l'unité de planification qu'incomberait la responsabilité de désigner ces consultants selon un éventail représentatif des programmes et projets de chacun des canaux d'acheminement de l'APD. Ce type d'évaluation se situerait à un autre niveau que, par exemple, les évaluations de projet et les analyses de viabilité financière. Il s'agirait d'apprécier l'efficacité de l'aide canadienne, autrement dit son aptitude à produire des effets développementaux.

Les équipes de consultants travailleraient à partir d'informations acquises de façon indépendante, comprenant et reflétant toutes les étapes de la démarche, depuis le niveau des politiques et de la planification jusqu'à la mise en oeuvre sur le terrain. Intégrer le point de vue du pays du Tiers-Monde directement concerné constituerait un aspect essentiel de leur travail.

La division des politiques de l'unité de planification serait chargée de communiquer au Ministre des Relations extérieures les résultats de ces évaluations. Elle serait aussi responsable de l'application dans toute l'organisation de l'APD des recommandations qui pourraient découler de ces évaluations.

La création de bureaux régionaux serait un compromis dû à des considérations budgétaires, mais cette solution partielle offrirait plusieurs avantages. Elle viendrait compléter la notion d'une forte **unité de planification** centrale en permettant, grâce à une présence constante sur le terrain, l'établissement de rapports personnels étroits dans les pays bénéficiaires et la mise au point de programmes d'aide qui soient en parfaite harmonie avec les besoins et les conditions prévalant dans le Tiers-Monde.

Les missions sur le terrain demeureront toujours nécessaires, mais les bureaux régionaux permettraient d'en réduire la fréquence. Ils collaboreraient étroitement aux activités de ces missions, les rendant de ce fait plus productives et efficaces. Au cours des différentes étapes de l'évolution et de l'application des programmes par pays, ils offriraient un lien indispensable en faisant circuler l'information, ce qui permettrait la réévaluation continue et l'ajustement des programmes à des objectifs qui, forcément, changent avec le temps. Ils aideraient de même les équipes externes d'évaluation à s'orienter sur le terrain.

- collaborer au suivi et à l'ajustement des programmes d'aide mis au point pour leur région;
- agir en liaison avec les chefs de missions diplomatiques;
- approuver le financement de projets de moindre envergure (en particulier dans les domaines de l'appui institutionnel et du développement social), qui s'inscrivent dans le cadre des programmations par pays.
- établir des liens étroits avec les interlocuteurs professionnels de leur région;
- collaborer avec leurs homologues gouvernementaux pour identifier les besoins des pays;
- produire une documentation pertinente;
- mener des études sectorielles;
- réunir les données de base servant à la conception des programmes;
- représenter le programme d'aide canadien dans les régions.

Les rôles des membres des bureaux régionaux consisteraient à :

Planification.

La composition des différents bureaux régionaux dépendrait des circonstances. Ils seraient formés de spécialistes en agriculture, génie, santé, sciences politiques et en tout autre domaine convenant à la région. Ces spécialistes seraient désignés par l'**unité de planification**. Chaque bureau régional serait dirigé par un spécialiste professionnel qui dépendrait de l'**unité de planification** tout en assurant la liaison avec les chefs des missions diplomatiques. Il faut ici reconnaître que se poserait le dilemme de la double ligne d'autorité. Il est certain que l'on ne pourrait échapper à cette dualité et que l'on devrait clarifier les inter-relations en temps opportun.

La création de **bureaux régionaux** pourrait constituer un excellent compromis. Les objectifs des bureaux régionaux seraient de:

- servir de lien constant entre les pays bénéficiaires et l'**unité de planification** et participer directement à la mise au point des programmes par pays;
- disposer de connaissances spécialisées sur les pays de programmation de leur région;
- offrir à l'**unité de planification** une présence constante sur le terrain;
- assister les missions déléguées par l'**unité de planification**;

Si les programmes d'aide doivent réussir à répondre aux besoins du Tiers-Monde, il est évident que ces derniers doivent être identifiés conjointement par le pays qui donne l'aide et celui qui la reçoit. C'est également dans un esprit de collaboration que les programmes d'aide doivent être conçus et mis au point, la relation entre les parties devant se poursuivre durant toute la phase de mise en oeuvre. En ce qui concerne la procédure à suivre, l'idéal serait d'établir des structures opérationnelles très décentralisées et de déléguer l'autorité. Mettre en place de telles structures dans chacun des pays bénéficiaires coûterait malheureusement trop cher à un programme d'APD de la taille de celui du Canada; cela réduirait substantiellement les montants nets disponibles à des fins d'aide.

3.3.3 Les bureaux régionaux

Cette troisième unité opérationnelle, le **PAIG**, verrait à la mise en oeuvre de la portion des programmes par pays qui serait de son ressort. Elle assumerait toutes les tâches administratives correspondantes.

Dans le cas du FADSO et du FID, les projets seraient réalisés de façon participative et pourraient comporter des risques. La notion de responsabilité serait donc implicite ici. Néanmoins, les programmes directs de gouvernement à gouvernement nécessitent un canal de mise en oeuvre distinct.

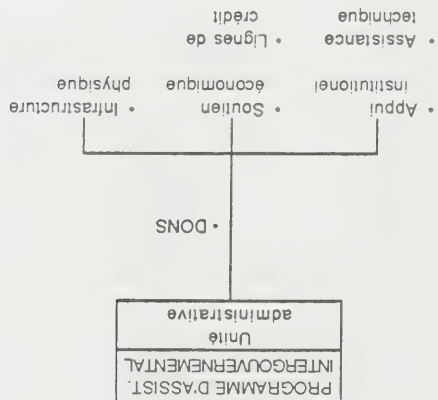


Fig. 4 Programme d'assistance intergouvernemental

Ce canal comprendrait des lignes de crédit de marchandises, différentes autres formes de soutien économique ainsi que l'installation d'une infrastructure physique, qui impliqueraient toutes de gros budgets. Les opérations de mise en oeuvre ne sauraient être entièrement confiées à des agents et sous-agents complètement extérieurs aux structures responsables de l'APD. Il va sans dire que la responsabilité et le contrôle devraient être assumés par le gouvernement canadien. Mais pour se conformer à l'esprit du modèle organisationnel et pour dégager l'unité de planification de ces préoccupations, il est clair que la fonction de contrôle devrait être déléguée. C'est une unité opérationnelle distincte, servant de lien entre l'unité de planification et les agents de l'extérieur, qui s'en chargerait.

non-convertibilité des devises, l'expropriation, la guerre, la révolution et l'insurrection. La Caisse d'assurance pourrait le faire au moyen: a) d'une souscription du gouvernement canadien; b) de réserves de comptant désignées; ou c) d'ententes avec des compagnies d'assurance privées.

La Caisse d'importation. Ce service serait conçu pour assister les pays du Tiers-Monde dans leurs efforts de commerce avec le Canada. Si le terme de "partenariat" doit vraiment signifier quelque chose, il faudra, en effet, que le Canada aide davantage les pays bénéficiaires de son aide à développer leurs échanges internationaux. Tout en appréciant l'aide que nous leur accordons actuellement, de nombreux pays préféreraient de beaucoup la possibilité d'un commerce libre et sans restriction avec le Canada, ce qui leur permettrait de franchir une étape très importante vers leur auto-développement. Il faudrait pour cela abaisser et éventuellement abolir nos barrières commerciales. A long terme, les Canadiens en tireraient profit tout comme les pays du Tiers-Monde. Dans l'intervalle, l'abolition des barrières commerciales exigerait des réorientations de certaines de nos industries et l'abandon progressif des secteurs manufacturiers où nous ne pourrions sans doute jamais être concurrentiels. Il s'agit en général de secteurs dont la survie ne tient que grâce à la protection de systèmes de quotas.

Néanmoins, il convient de souligner que le Bureau de promotion du commerce fait actuellement un effort louable, malgré les contraintes, pour venir en aide aux exportateurs du Tiers-Monde qui font affaire au Canada. Mais ses objectifs peuvent être irréalisables compte tenu des facteurs limitatifs sus-mentionnés. La commerce doit s'équilibrer dans les deux sens si nous voulons réaliser un véritable partenariat et respecter l'esprit envisagé dans la nouvelle stratégie.

La Caisse d'assurance. Ce service protégerait le capital des investisseurs dans les pays du Tiers-Monde contre les circonstances de force majeure, à l'exception des risques normalement encourus en affaires. Il offrirait une garantie contre des éventualités comme la

conditions.

- Le financement de capital à des conditions de faveur consenties aux partenaires du Tiers-Monde dont les propositions seront tenues sous contrat scellé en attendant qu'ils satisfassent à certaines
- des lettres de crédit ou d'autres valeurs convertibles visant à accroître ses capitaux propres, mais non par voie d'injection de capital-action;
- des prêts garantis pour les montants excédant ceux autorisés par les règlements de la Caisse de financement;
- des prêts pour financer des projets de commande canadienne dans des pays du Tiers-Monde admissibles, particulièrement des projets d'entreprises conjointes avec des partenaires locaux;

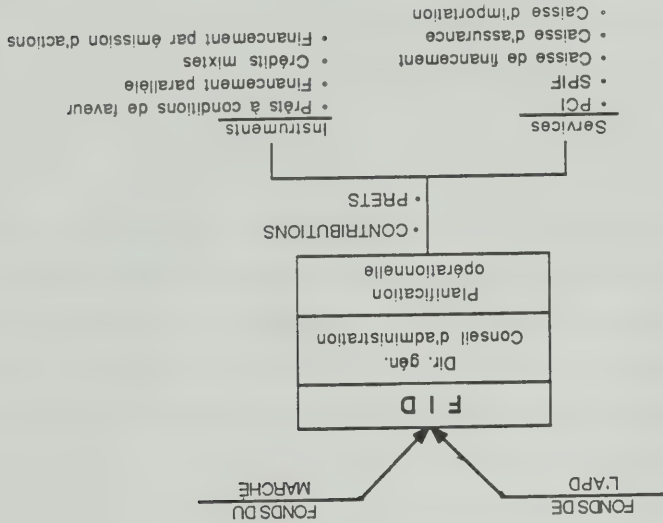
FID à des fins telles que:

Caisse d'investissement serait autorisée à utiliser les ressources du viabilité à long terme serait un autre critère fondamental. La pris au sens large, pourrait englober le sens des affaires. La des ingrédients essentiels serait le transfert technologique qui, portée et une ampleur toujours croissante et un succès continu. L'un seraient prêtées de nouveau, ce qui assurerait au programme une capacités limitées d'emprunt du FID. Les sommes remboursées sur des entreprises de petite à moyenne envergure, compte tenu des le matériel et l'équipement requis. Au début, on se concentrerait Caisse de financement assurerait le financement, les services, plus (par opposition aux exportations de biens et de marchandises). La aux critères établis. L'accent porterait sur l'investissement quement valables, financièrement viables et capables de satisfaire entreprises qui, après l'examen du CPPF, seraient déclarées techni-

Un certain nombre de services spécialisés seraient mis à la disposition des pays du Tiers-Monde pour élargir l'éventail des possibilités d'investissement. Un ensemble d'outils financiers complémentaires seraient également mis au point. Pour augmenter la base financière des programmes d'aide au développement, il y aurait lieu de combiner les fonds de l'APD et ceux provenant du marché libre. Le **FID** aurait le pouvoir de puiser des capitaux sur le marché, raison pour laquelle sa charte (qu'il s'agisse d'une société de la Couronne ou d'une société privée) devrait l'autoriser à effectuer des emprunts. A cette fin, l'Etat lui verserait des subsides directs qui seraient fonction de l'écart entre le taux concessionnel de l'OCD et les taux courants du marché, plus des frais d'administration.

Quoi qu'il en soit, le **FID** aurait à sa tête un directeur général et un conseil d'administration. Dans le cas d'une société de la Couronne, toutes les nominations seraient faites par le Ministre des Relations extérieures. Ce conseil serait formé, comme pour le FADSO, de personnes choisies dans l'ensemble du Canada et réunirait des représentants du milieu des banques, des industriels, des firmes d'ingénieurs conseil, des investisseurs, des exportateurs, etc. Il serait essentiel que le directeur général siège de plein droit au sein de l'**unité de planification** afin d'assurer que la planification des programmes d'aide tienne suffisamment compte des considérations d'ordre économique et commercial. Le **FID** serait exclusivement en relation avec les composantes à but lucratif du secteur privé. L'une de ses principales responsabilités étant d'approuver des projets selon des critères préétablis, son personnel comprendrait, entre autres, des analystes financiers. On aurait cependant recours à des consultants externes pour la plupart des études de faisabilité économique.

Fig. 3 Fonds d'investissement pour le Développement (FID)



Le FID pourrait être organisé sur le modèle d'une firme privée. Bien que cette option soit une hypothèse valable, il n'est pas sûr qu'elle soit acceptable, compte tenu du fait que le FID serait responsable de l'allocation de fonds publics très importants. La formule d'une société de la Couronne de type services publics serait peut-être mieux indiquée.

- demeurer solvable.
- sur le terrain;
- communiquer à l'unité de planification les résultats obtenus
- l'évaluation des projets;
- procéder directement ou par l'entremise de contractuels privés à
- administrer les divers moyens et outils de mise en oeuvre;
- secteur privé à but lucratif;
- qui la concerne en faisant appel aux services et aux initiatives du
- assurer la mise en oeuvre de la portion des programmations par pays

- assurer la planification opérationnelle des programmes élaborés par l'unité de planification;
- organiser l'accès aux capitaux du marché libre;
- réunir les avis du secteur privé sur l'aide économique et commerciale;
- siéger de plein droit au sein de l'unité de planification;

Pendant du FADSO, le FID agirait comme centre des opérations pour tous les programmes d'aide de nature économique et commerciale. Pour assumer ses différentes responsabilités, il devrait:

11) Le FID, programme d'aide économique et commerciale

serait également de son ressort. Le FADSO transférerait ses fonds soit sous forme de subventions soit sous forme de contributions s'ajoutant aux montants réunis sur une base volontaire par les organismes canadiens. Le financement institutionnel sous forme de "block funding" et de "core funding" serait également de son ressort.

Le FADSO compterait un personnel suffisant pour assurer la planification opérationnelle finale des programmes et projets référés par l'unité de planification. Il serait en particulier chargé de vérifier les capacités opérationnelles des ONG canadiennes et de leurs partenaires sur le terrain, d'établir les contrats avec les organismes exécutants, principalement les ONG, et d'en assurer le suivi. En liaison étroite avec l'unité de planification, il participerait à l'ajustement continu des programmes en fonction des réorientations qui pourraient s'imposer et du changement des conditions sur le terrain.

point de vue des différents milieux canadiens concernés, et de suivre l'évolution de cette dimension particulière de l'APD.

- siéger de plein droit au sein de l'unité de planification;

- réunir les avis du secteur privé sur les sujets d'ordre socio-économique reliés au développement;

- préparer la planification opérationnelle des programmes élaborés par l'unité de planification;

- assurer la mise en oeuvre de la portion des programmes par pays qui la concerne en faisant appel aux services et aux initiatives du secteur privé à but non lucratif;

- négocier les contrats et assurer le suivi des opérations de mise en oeuvre;

- procéder directement ou par l'entremise de contractuels privés à l'évaluation des projets, éventuellement sur une base sélective;

- communiquer à l'unité de planification les résultats obtenus sur le terrain.

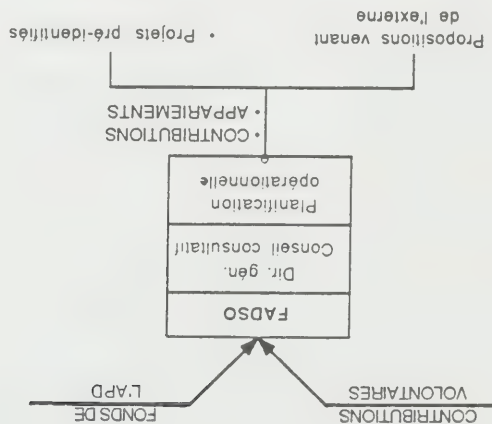
De façon plus spécifique, le directeur général du FADSO et son conseil consultatif seraient nommés par le Ministre des Relations extérieures. La plupart des membres du conseil viendraient du secteur privé, ce qui autoriserait la représentation des églises, universités, ONG, instituts techniques, syndicats, sociétés de bien-faisance, etc. Les autres postes seraient comblés par des fonctionnaires. Le directeur général occuperait normalement son poste pendant une période de trois ans, mais le Ministre pourrait prolonger son mandat pour une durée cumulative maximale de cinq ans. Le directeur général détendrait une position d'autorité au sein de l'unité de planification. Il participerait de ce fait aux décisions de l'APD ayant trait aux questions budgétaires et s'assurerait que l'APD canadienne comporte une proportion équilibrée de programmes à vocation humanitaire et socio-économique. Le FADSO entreprendrait forcément des liens privilégiés avec la composante sans but lucratif du secteur privé. Les membres du conseil consultatif représenteraient ce secteur se réuniraient environ tous les trois mois afin d'exposer le

Le FADSO agirait comme centre des opérations pour les programmes d'aide à vocation humanitaire et socio-économique. Il verrait particulièrement à :

Le FADSO aussi bien que le FID s'appuieraient sur un personnel qui, par sa formation, son expérience et son intérêt personnel dans la question, serait en mesure d'assumer des tâches assez différentes bien qu'orientées vers les mêmes objectifs de développement. Chacune des divisions disposerait de ressources et d'outils spécialement conçus pour la mise en oeuvre de leurs programmes respectifs.

Les pour et les contre des diverses formules possibles devront être étudiés de façon systématique. On devra en fait examiner minutieusement aussi bien l'ensemble du nouveau modèle proposé que chacune de ses parties.

Fig. 2 Fonds d'Appui au Développement Social (FADSO)



haute direction plutôt lourde. Plus généralement, il n'est pas certain que la première formule soit la plus appropriée.

Ce programme pourra prendre soit la forme d'une société de la Couronne, soit celle d'une division intégrée à l'APD. La première hypothèse est présentée avec certaines réserves, dans la mesure notamment où les sociétés de la Couronne tendent à avoir une

i) Le FADSO, programme d'aide socio-économique

privées. valait lui-même en lien étroit avec des agences d'exécution me d'assistance inter-gouvernemental (PAIG). Ce programme traitait l'aide de gouvernement à gouvernement, portait le nom de **Programme** La troisième unité opérationnelle, celle qui serait chargée de gérer **cation** de l'APD et les différents intervenants privés canadiens. est entendu qu'elles formeraient le lien entre l'unité de planification **social** (FADSO) et **Fonds d'investissement** pour le développement pourraient porter les noms de **Fonds d'appui au développement** par des entités distinctes, conçues à la manière de corporations, qui Les deux premières formes d'aide bilatérale seraient mises en oeuvre **ment.**

particulier, elles offrent les meilleures garanties de développement. Lorsqu'elles répondent de façon concertée aux besoins d'un pays coordonner avec les programmes de gouvernement à gouvernement. mique et commerciale. Ces deux modalités de l'aide doivent se d'aide, l'une de nature socio-économique, et l'autre de nature économique Un bon programme d'APD doit tabler en particulier sur deux formes

3.3.2 L'ensemble des unités opérationnelles

d'aide arrêtées devaient surtout reposer sur quelques-unes des modalités de l'aide par manque de ressources.

Il est implicite dans le concept que l'unité de planification de l'APD doit avoir une excellente perception des besoins et de la situation dans les sphères sociale, politique, économique et sectorielle de chacun des pays de programmation, même si les programmes

Rappelons que cette unité formée de trois parties aurait pour mandat de s'occuper de **politiques** et de **planification**. Les spécialistes qui en feraient partie seraient déchargés des fonctions quotidiennes de gestion et de contrôle et pourraient se consacrer entièrement à leurs domaines respectifs. L'unité compterait donc sur un groupe d'élite pour effectuer la planification de l'APD.

- la suivi et l'ajustement des programmations par pays.
- l'assimilation de l'information émanant des bureaux régionaux; sions de niveau opérationnel;
- la finalisation des programmes à transmettre à chacune des divi-

division seraient:
niveau opérationnel. Les principaux champs de responsabilité de la division seraient:
les bureaux régionaux. Certains seraient en liaison étroite avec le de la division de micro-planification travailleraient de pair avec assistés de différents autres collaborateurs. De plus, les membres base comprendrait des spécialistes en analyse et en planification les agents responsables de la macro-planification. Le personnel de forme définitive, pays par pays, aux contenus généraux établis par le dernier tiers de l'unité de planification. Elle donnerait une **La division chargée de la micro-planification** constituerait

Les rapports de travail à l'intérieur de la division n'ont pas encore été étudiés. On devra se pencher en temps opportun sur les subdivisions géographiques et sur d'autres questions connexes.

- déterminer les besoins des pays bénéficiaires;
 - administrer les programmes d'aide multilatérale;
 - commander des études socio-économiques;
 - commander des études sectorielles;
 - commander des études régionales et sectorielles concernant l'éventail des ressources canadiennes pouvant apporter une contribution utile au développement international;
 - préparer les programmes par pays;
 - autoriser leur mise en oeuvre.
- La division de la macro-planification constituerait le cerveau de toute l'organisation. A ce titre, elle déterminerait et équilibrerait les composantes des programmes, c'est-à-dire qu'elle les ajusterait de façon à répondre aux besoins conjointement identifiés avec les pays bénéficiaires. Pour ce faire, elle aurait recours aux capacités et aux compétences du secteur privé canadien. A l'occasion, des représentants d'autres ministères pourraient se joindre à la division. Les ministères de l'Agriculture, des Transports, de l'Energie, des Mines et des ressources et le MEER sont, en effet, susceptibles de fournir certaines expertises et d'être au fait des plus nouveaux développements dans leurs domaines respectifs.
- De type collégial, le noyau de la division serait formé de spécialistes et de personnes représentant l'ensemble des milieux impliqués:
- Les administrateurs des régions géographiques;
 - des spécialistes sectoriels;
 - des représentants des programmes multilatéraux;
 - des représentants de la division des politiques;
 - des représentants de certains ministères;
 - des représentants du secteur privé à but lucratif;
 - des représentants du secteur privé sans but lucratif.

ii) La division chargée de la macro-planification serait responsable de la formulation des programmes d'aide multilatérale et des programmes d'aide bilatérale destinés aux diverses régions géographiques et aux pays situés à l'intérieur de ces régions. Son travail consisterait plus précisément à :

- approuver la macro-planification;
- assurer une représentation auprès des pays bénéficiaires;
- coordonner les contributions canadiennes au développement;
- entreprendre l'évaluation des programmes;
- s'occuper de gestion organisationnelle;
- élaborer une planification "corporative" à long terme.

La division des politiques serait directement responsable de questions de premier plan. Il lui reviendrait notamment de :

- établir le budget général de l'APD;
- répartir les montants par canal d'aide;
- déterminer l'admissibilité des pays;
- formuler les politiques d'aide;
- fixer les objectifs;
- définir les stratégies;
- établir les directives concernant les financements (c'est-à-dire liés ou non; conditions, etc.).

La division des politiques serait composée des principaux responsables de la nouvelle organisation et de représentants du ministère du Commerce extérieur et du secrétariat d'Etat aux Affaires extérieures. Elle aurait comme mandat de conseiller les ministres susmentionnés et les membres du Cabinet sur les politiques de l'aide, mais en particulier de :

3.3 PRÉSENTATION DÉTAILLÉE DU MODÈLE

3.3.1 L'unité de planification

Pièce maîtresse de l'organisation, l'unité de planification sera généralement chargée d'établir les grandes orientations politiques et d'effectuer la planification stratégique de l'APD. Telles qu'illustrées dans la fig. 1, sa structure interne comprendra plus précisément trois niveaux d'autorité, soit: i) une division des politiques; ii) une division chargée de la macro-planification, et iii) une division chargée de la micro-planification.

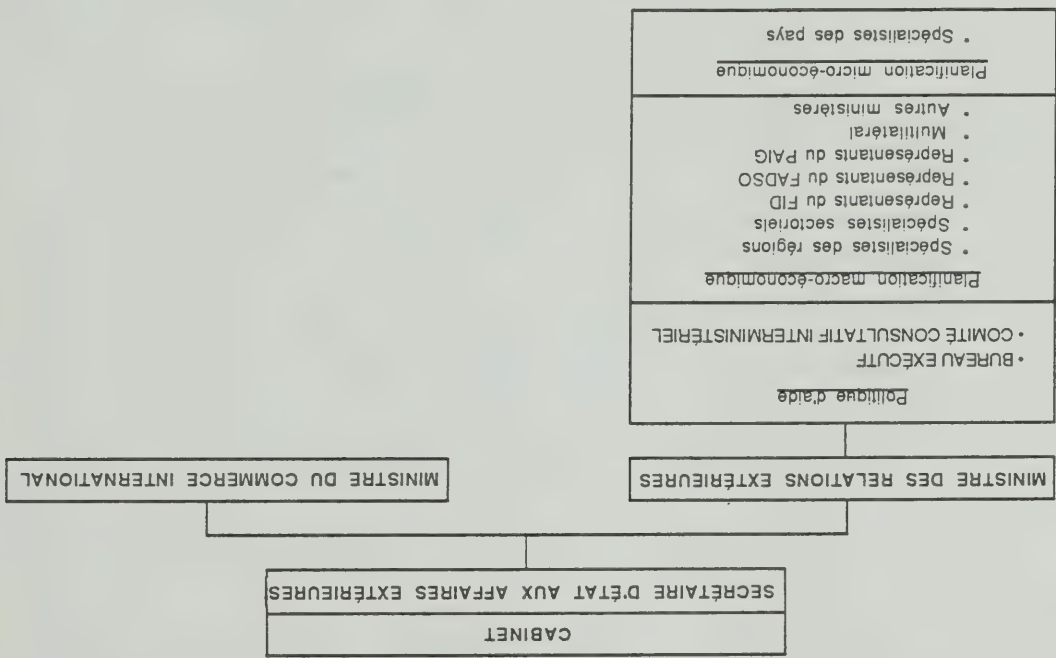


Fig. 1 L'unité de planification

3.2 CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU MODÈLE

Le nouveau modèle organisationnel est de nature conceptuelle et schématique. Il s'agit d'une proposition visant avant tout à fournir les moyens de répondre aux tendances et aux défis qui émergent dans le domaine du développement, et ceci grâce à une plus grande participation du secteur privé, conformément aux exigences de notre mandat. On y propose en même temps des solutions aux problèmes actuels de formulation de politiques et aux difficultés opérationnelles. Le nouveau modèle est donc fondamentalement conçu uniquement pour répondre à ces objectifs et assurer une cohérence entre les composantes essentielles. Il est agencé de façon à permettre la mise en oeuvre la plus efficace possible des programmes d'aide de la phase initiale jusqu'à leur finalisation.

Ses composantes majeures seraient au nombre de trois, à savoir

- une **unité de planification** chargée de la conception et de la coordination des programmes d'aide publique au développement;
- un ensemble de **trois unités opérationnelles** chargées d'assurer la mise en oeuvre de l'aide bilatérale dans ses trois modalités essentielles: l'aide socio-économique, l'aide de nature commerciale, et l'aide de gouvernement à gouvernement proprement dite;
- un réseau de **bureaux régionaux** qui seraient en rapports constants avec les principaux pays aidés et qui continueraient des antennes pour l'unité de planification.

La nouvelle structure de gestion de l'APD serait placée sous l'autorité du Ministre des Relations extérieures qui, tout en étant en relation avec le Ministre du Commerce extérieur, est responsable, tout comme ce dernier, devant le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures.

- S'appuyant sur ces données de base, toute nouvelle conceptualisation de l'APD doit tenir compte d'un certain nombre d'exigences essentielles dont les suivantes:
- s'assurer d'une parfaite compatibilité avec la politique extérieure du Canada;
 - obtenir, dès le départ, la collaboration des pays en voie de développement dans l'identification de leurs besoins;
 - inclure dans l'organisation des unités de planification régionales décentralisées;
 - permettre l'analyse poussée des besoins des pays en voie de développement;
 - concevoir des programmes bien ajustés aux besoins de chacun des pays bénéficiaires, et qui sachent utiliser de façon optimale les ressources canadiennes;
 - réaliser ces programmes en utilisant l'éventail des ressources et des outils offerts par l'APD;
 - permettre aux secteurs privés à but lucratif et sans but lucratif de s'intégrer et de participer davantage aux programmes de l'APD depuis l'étape de la conception jusqu'à celle de la mise en oeuvre;
 - mettre au point une démarche efficace d'évaluation;
 - permettre une mise à jour continue et un élargissement éventuel des mécanismes d'aide;
 - assurer la souplesse nécessaire à la conception des programmes;
 - faciliter l'application du concept de partenariat aux deux modalités de l'aide que sont l'aide socio-économique et l'aide économique et commerciale, sans pour autant négliger la coopération de gouvernement à gouvernement;
 - permettre de suivre l'évolution de l'organisme et d'effectuer la planification "corporative" à long terme.

3.1 LES POINTS ESSENTIELS

La stratégie basée sur le thème du "partenariat" suppose que l'organisation canadienne de l'APD jouera un rôle de catalyseur en favorisant le rapprochement entre partenaires du Canada et du Tiers-Monde dans le processus de développement. Pour y arriver, l'APD devra rallier les intervenants essentiels, se servir de ce qu'apporte chacun d'eux pour établir des programmes équilibrés et disposer des moyens permettant de les mettre efficacement en oeuvre. Mais simplement rallier les intervenants ne suffit pas; il faut les intégrer au processus en tant que composantes organiques. Les principales parties concernées sont:

- les pays du Tiers-Monde et leurs ministères habilités à établir des relations avec le gouvernement canadien;

- les organismes, compagnies, groupes et personnes du Tiers-Monde adéquatement identifiés ne faisant pas partie du gouvernement;

- le secteur canadien sans but lucratif, c'est-à-dire les organismes et les contributeurs bénévoles non gouvernementaux, les universités, les syndicats, etc.;

- le secteur canadien à but lucratif, c'est-à-dire les investisseurs, entrepreneurs, exportateurs, importateurs et groupes de services professionnels.

Il va de soi que le concept global se conformera à l'orientation donnée par le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures et la Ministre des Relations extérieures du Canada.

(*) Partie originellement rédigée en anglais.

etc.) ayant tous une bonne expérience du pays ou de la région concernée.

En ce qui concerne les trois divisions opérationnelles, rappelons qu'il en est une qui s'occupe des projets proprement bilatéraux, alors que les deux autres sont chargées de la sélection, du financement et du suivi de projets participatifs du secteur privé à but lucratif ou non lucratif. S'il n'apparaît pas essentiel que des contractuels se joignent à la première division opérationnelle, il serait opportun que le personnel régulier des deux autres divisions bénéficie d'un **apport externe**. Ces divisions seraient alors mieux équipées pour évaluer et appuyer les initiatives de coopération du secteur privé canadien.

Ces deux dernières divisions sont appelées à se développer considérablement au cours des prochaines années. Si, pour l'une ou l'autre raison, il devait s'avérer très difficile d'intégrer un nombre important de contractuels en leur sein, ne serait-ce que pour compenser les déséquilibres engendrés par la compression des effectifs, il faudra alors envisager très sérieusement la possibilité de les ériger en **sociétés de la Couronne** relevant de ce qui pourrait éventuellement devenir un ministère des Relations extérieures et de la coopération internationale.

partie de ses frais de fonctionnement est comptabilisée dans l'APD. Puisque le budget de l'APD est déterminé par un pourcentage du PNB, l'augmentation du personnel de l'ACDI aurait très peu d'effet sur le déficit fédéral. Elle se traduirait plutôt par une diminution des sommes transférées aux pays aidés. Le comité recommande par conséquent que

soit effectuée une réévaluation complète des besoins en personnel de l'Agence et que cette opération tienne compte du scénario de gestion de l'APD proposé dans ce rapport, et en particulier des recommandations qui sont de nature à pallier le manque de personnel. (Recommandation # 27).

Deux solutions sont théoriquement possibles: ou bien l'ACDI devrait faire exception aux directives générales sur la compression des effectifs de la fonction publique; ou bien elle serait autorisée à intégrer un certain pourcentage de contractuels embauchés pour des périodes assez longues (deux à cinq années, par exemple). Cette seconde possibilité paraît plus intéressante dans la mesure où elle permettrait à l'Agence d'absorber continuellement du sang neuf et de profiter de l'apport des compétences particulières du secteur privé.

Ces contractuels pourraient apporter une contribution utile aussi bien aux activités de planification qu'au niveau des divisions opérationnelles. Il existe actuellement un petit nombre d'agents de l'ACDI en poste outre-mer dans le cadre de Groupes d'études en développement (GED) ou de Groupes d'appui en développement (GAD). La majorité de ces postes sont occupés par des spécialistes dont le statut n'est ni celui d'un coopérant, ni celui d'un fonctionnaire. Certaines de ces cellules pourraient être redéfinies, élargies et transformées en unités régionales de planification. Une telle unité serait idéalement constituée d'agents de l'ACDI et de spécialistes détachés temporairement du secteur privé (affaires, ONG, universités,

Les effectifs de l'Agence ont connu une baisse de 1984-85 à 1985-86. Ils sont encore appelés à se réduire de près de 4% pour l'année 1986-87 comparativement à l'année dernière. Dans le cas de l'ACDI, ces coupures de personnel créent des difficultés qui devront être résolues, puisque son budget et ses engagements continueront de s'accroître régulièrement au cours des prochaines années, et qu'une

Partie intégrante des structures gouvernementales, l'ACDI est soumise aux directives générales régissant les effectifs de la fonction publique canadienne. A l'heure actuelle, ces directives vont dans le sens d'une réduction du personnel, par non-renouvellement d'un certain nombre de postes libérés par des fonctionnaires prenant leur retraite.

2.5.4 Compression du personnel

L'ensemble de ces dispositions décentralisatrices est de nature à accélérer très nettement l'efficacité opérationnelle de l'Agence. Compte tenu de la nécessité de sur-planifier devant laquelle l'ACDI se voit placée, ces mesures sembleraient devoir s'imposer.

Elles devront en d'autres termes être habilitées à libérer des fonds pour la réalisation des projets de faible et de moyenne envergure. L'approbation des projets de grande envergure sera référée à la haute direction de l'Agence, mais éventuellement aussi à des niveaux supérieurs.

ces divisions opérationnelles disposent de la latitude voulue pour approuver la mise en oeuvre de la plupart des dossiers soumis. (Recommandation # 26).

ensuite le sérieux des partenaires de même que les mérites des projets présentés. Il est recommandé que

des projets bilatéraux proprement dits (gouvernement à gouverne-
ment), jusqu'à concurrence d'engagements financiers relativement
limités(*) . (Recommandation # 25) .

Dès lors, la réalisation du projet pourra être directement confiée à
la division opérationnelle, qui se chargera elle-même de la sélection
et de l'approbation des agences d'exécution.

En ce qui concerne les projets participatifs, leur élaboration appar-
tiendra nécessairement aux intervenants canadiens et à leurs parte-
naires locaux. Ces projets devront cependant s'inscrire dans le
cadre des priorités sectorielles, trans-sectorielles ou régionales
définies dans l'accord bipartite de coopération générale pour ce type
de projets. Pour bien s'assurer de la participation active des
groupes privés canadiens, les unités régionales de planification de
l'Agence auront pris soin d'associer le secteur privé aux négocia-
tions avec les gouvernements. Les organisations canadiennes déjà
présentes dans le pays seront particulièrement impliquées dans cette
démarche de consultation.

Les projets participatifs mis au point par les groupes privés
canadiens seront soumis directement aux divisions opérationnelles
correspondant à la nature des objectifs poursuivis : intérêts commer-
ciaux ou développement socio-économique. La division concernée s'as-
surerà d'abord de leur conformité avec les orientations contenues
dans la programmation établie pour le pays en cause; elle évaluera
(*) De l'ordre de 3 000 000\$ ou moins sur une période de 3 années
par exemple. L'approbation de projets plus importants sera
référée à l'organe central de planification à Ottawa et éven-
tuellement à des niveaux supérieurs. Il en ira de même des
accords généraux de coopération.

lorsque les études sont concluentes, l'unité régionale de planification ait l'autorité nécessaire pour approuver la mise en oeuvre

nement. Il est recommandé que
sion opérationnelle chargée des projets de gouvernement à gouver-
Les études de faisabilité seront pour leur part confiées à la divi-
jusqu'à identifier des projets jusqu'au stade de la pré-faisabilité.
En ce qui concerne les projets proprement bilatéraux, elles iront
dant plus loin que la ventilation globale de l'enveloppe budgétaire.
pement socio-économique. On a vu que les programmations iront cepen-
participatifs à but lucratif et aux projets participatifs de dévelop-
téraux proprement dits (gouvernement à gouvernement), aux projets
l'oppe budgétaire disponibles devant être affectées aux projets bila-
Ces programmations conjointes détermineront les portions de l'enve-
d'action au personnel expatrié de l'Agence.

celles-ci. Néanmoins il conviendrait d'assurer une large autonomie
accords pluriannuels de coopération de pays à pays seront signés par
seront suivies par les ambassades canadiennes concernées et les
bureaux régionaux, voire même bureaux de pays. Les négociations
décentralisée: raison pour laquelle cette structure devra être
annuelles conjointes avec les gouvernements du Tiers-Monde. C'est la
ses attributions d'élaborer et de négocier des programmations pluri-
important à jouer dans l'identification des projets. Il entre dans
structure générale de planification et de programmation a un rôle
Dans le scénario de gestion de l'APD proposé dans la section 1.1, la

grande délégation du pouvoir décisionnel.
d'introduire une certaine souplesse dans le système par une plus
une révision de son processus de prise de décision. Il est temps
Le comité estime que le moment est venu pour l'Agence d'entreprendre

(*) Dans la mesure où le ministre responsable de l'ACDI fait partie lui-même de l'Agence, cette affirmation serait à nuancer.

Comme autres conséquences de la centralisation, on peut citer la désresponsabilisation des chargés de projet, des directeurs de programmes, et même des vice-présidences régionales du bilatéral, de même que l'allongement excessif du cycle de projet. Entre l'identification d'un projet et le moment initial de sa mise en oeuvre, il s'écoule communément de 2 à 3 ans pour des projets de 3 000 000 \$ et plus, ce qui est beaucoup trop long. Ce phénomène est alimenté par la tendance à favoriser une pluralité de projets de moyenne envergure plutôt qu'un nombre limité de gros projets. La filière d'approbation de projets ayant de la difficulté à répondre à la demande, de plus en plus de projets demeurent en attente d'approbation.

Le processus de **choix des agences** d'exécution constitue une démarche qui est presque aussi longue, puisqu'elle se rend générale-ment jusqu'au niveau ministériel. L'une des caractéristiques de nos programmes de coopération bilatérale - c'est aussi l'une de leurs grandes faiblesses - est que toutes les grandes décisions touchant la sélection des agences d'exécution et l'approbation des contrats importants se prennent en dehors de l'Agence, c'est-à-dire au niveau ministériel ou devant le Conseil du Trésor(*).

Dès que le coût total d'un projet bilatéral dépasse le seuil de 5 000 000 \$, il doit recevoir l'**approbation** non seulement d'une vice-présidence régionale, mais aussi, via la présidence de l'Agence, l'autorisation du ministre, alors que les projets impliquant des engagements financiers supérieurs à 15 000 000 \$ doivent obtenir l'aval du Conseil du Trésor. A titre de comparaison, signalons que les responsables des bureaux outre-mer de l'USAID ont le pouvoir d'approuver des projets aussi considérables que ceux dont l'approba-tion est réservée chez nous au Conseil du Trésor.

L'ACDI se caractérise actuellement par une centralisation administrative extrêmement poussée. Avec l'Allemagne fédérale, le Canada est parmi les pays donateurs les plus centralisés qui soient sur ce plan.

2.5.3 Centralisation administrative

Le scénario organisationnel proposé ici repose sur un concept de **partenariat** qui n'est pas sans avoir certaines incidences sur la question de l'**imputabilité**. Le partenariat implique un partage des obligations et des responsabilités entre des partenaires qui se veulent égaux en vue de la réalisation d'objectifs communs. Dans le cas de partenariats privés, le rôle de l'Agence sera de susciter des initiatives créatrices, au besoin en assumant une partie des risques. Il ne lui appartiendra pas de se réserver l'imputabilité des succès ou des échecs de ces entreprises communes. Le chargé de projet devra plutôt vérifier le sérieux des partenaires, leurs capacités de réalisation et l'intérêt de leurs propositions d'action. Dans le cas de partenariats intergouvernementaux, la question de l'imputabilité se pose, mais l'ACDI ne peut réclamer davantage que la responsabilité vis-à-vis ses propres engagements. Les projets en cause ne sont pas ses propres projets de développement, mais plutôt des initiatives de **co-opération** en développement. On oublie généralement trop souvent, en effet, que les contributions des pays bénéficiaires aux projets bilatéraux (canadiens ou autres) sont extrêmement importantes.

comme aux gestionnaires de profession - de s'impliquer tantôt comme chargés de projet mais avec l'appui de conseillers en gestion, tantôt comme conseillers techniques plus expérimentés au sein d'équipes de projet dirigées par des agents spécialisés en gestion.

Il n'est pas exclu que ces spécialistes puissent eux-mêmes agir comme chargés de projet. La façon la plus prometteuse de combiner les ressources humaines disponibles à l'intérieur de chaque division serait idéalement de donner la possibilité aux spécialistes - tout

les chargés de projet soient répartis entre les trois divisions opérationnelles en fonction de leurs expériences passées et de leurs compétences particulières et qu'il en soit fait de même pour une partie des spécialistes de l'actuelle division des Services professionnels. (Recommandation # 24).

Il est recommandé que

eux en toute connaissance de cause.

neut leur langage et qui aient l'expérience voulue pour négocier avec
Le correspondant à leur orientation des interlocuteurs qui comprennent les attentes et attendront à trouver au sein de la division opérationnelle plus précisément les projets participatifs, les intervenants privés propre méthodologie de suivi de projets, etc. En ce qui concerne critères de sélection de projet, d'approbation de partenaires, sa programmation. Chacune de ces divisions devrait arrêter ses propres par régions élaborées par l'organe central de planification et de mement aux directives contenues dans les programmations par pays ou voir à la réalisation des trois grandes catégories de projet confort que trois grandes divisions opérationnelles seraient instituées pour tifs de l'Agence, à commencer par les chargés de projet. Rappelons ce rapport impliquerait effectivement une redistribution des effectifs de l'Agence, à commencer par les chargés de projet. Rappelons La mise en oeuvre du scénario proposé au cours du premier chapitre de

et les ressources techniques.

nouvel équilibre doit notamment s'établir entre les gestionnaires ressources humaines actuellement disponibles à l'Agence. Un trouver en partie leur solution dans une meilleure utilisation des problèmes qui viennent d'être soulevés, il est d'avis qu'ils peuvent

Le comité a formulé dans la section précédente 2.5.1 des recommandations qui sont de nature à soulager les pressions administratives qui s'exercent sur les chargés de projet. En ce qui concerne les autres

Jusqu'au terme de la phase d'exécution. Après avoir consacré tant d'efforts depuis 1979 surtout à s'assurer de la bonne gestion des fonds publics qui lui sont attribués par le gouvernement, l'ACDI doit maintenant replacer au premier plan de ses préoccupations les objectifs de développement qu'elle n'a malgré tout jamais cessé de poursuivre.

En fait, les chargés de projet **sous-contragent** de plus en plus les différentes étapes du cycle de projet. Cette tendance s'est amorcée à partir du moment où l'on a confié la phase d'exécution à des groupes privés canadiens. Puis ce fut le tour des activités de suivi technique. Ce fut bientôt le cas aussi des étapes préliminaires: pré-faisabilité, faisabilité. Le travail du chargé de projet tend à se réduire de plus en plus, au fur et à mesure que la diversité des projets s'accroît, à la gestion d'un cycle de projet, autrement dit à la mise en oeuvre d'une démarche purement administrative qui se veut indépendante, à la limite, du contenu même des projets et qui offrirait, en elle-même, des garanties d'efficacité opérationnelle. En réalité, l'imputabilité du chargé de projet ne devrait pas dépasser la gestion du cycle de projet. Il ne lui appartient pas d'approuver la mise en marche d'un nouveau projet, mais seulement de superviser les différentes opérations contractuelles qui se succèdent

(infrastructure, aide alimentaire, lignes de crédit) et des projets de développement socio-économique de base conçus sur le mode bilatéral, mais aussi d'un large éventail de projets dits d'action convergente, tout au moins en ce qui a trait aux procédures initiales d'approbation et à leur suivi.

désormais responsables non seulement de projets conventionnels
gérer dans beaucoup de cas l'éventail de leurs dossiers. Ils sont
Depuis quelques années surtout, les chargés de projet ont vu s'élar-

contribuer au succès des projets bilatéraux canadiens.
ont en réalité peu de contrôle sur plusieurs des facteurs pouvant
rendre sur les résultats obtenus sur le terrain, et ce, même s'ils
sation des fonds de projets, ils ont par le fait même des comptes à
chefs des équipes de projet. Etant seuls garants de la bonne utili-
tous les aspects d'un projet dans la mesure où ils agissent comme
des projets, les chargés de projets assument une imputabilité sur
les spécialistes se réservent en principe l'imputabilité technique
professionnelles en ce qui concerne les aspects techniques. Même si
projets avec l'appui des spécialistes de la division des ressources
Les chargés de projet sont pour leur part appelés à gérer de 5 à 10

fournir aux programmes non bilatéraux de l'Agence.
ne de projets bilatéraux, sans compter les appuis qu'ils doivent
listes sont actuellement appelés à travailler sur plus d'une vingtai-
des domaines comme les sciences sociales ou l'écologie, ces spécia-
la division des Ressources. Trop peu nombreux, en particulier dans
l'option en faveur des généralistes s'est soldée par un **recul** de

au plan des retombées développementales.
projets présentant moins de risques d'échec, mais moins promoteurs
Il semble que les fonds ont été de plus en plus canalisés vers des
de développement a pris une tournure nettement plus bureaucratique.
leurs fonctions de chefs d'équipe de projet. La gestion des projets
critiques du Vérificateur général ont confirmé les généralistes dans
En concentrant l'attention sur les exigences administratives, les

avies techniques, sélection des contractuels, etc.
d'appui auprès des généralistes à l'intérieur des équipes de projet:

La gestion des projets a été confiée à des généralistes de préférence à des spécialistes. Les services techniques et professionnels, alors logés au bilatéral, étaient dominés par des ingénieurs qui, pour la plupart, demeuraient fidèles aux approches sectorielles des années 1960. La nouvelle génération de projets tendait, quant à elle, à être multisectorielle. En 1977, une nouvelle division des Ressources a été créée pour remplacer la défunte division des Conseillers spéciaux. Sa fonction de conseil vis-à-vis les programmes bilatéraux fut élargie, mais elle n'en continua pas moins à jouer un rôle

Depuis 1971, les programmes bilatéraux administrent des projets qui sont exécutés par des contractuels canadiens plutôt que des programmes d'assistance technique. Des outils de travail ont été mis au point, dont le **cadre logique**, qui consiste à mettre en forme de façon systématique les relations entre, d'une part, les objectifs et sous-objectifs d'un projet, et, d'autre part, les activités et les conditions à réunir pour parvenir aux résultats souhaités. Au cadre logique, s'ajouta bientôt un **plan d'opération**, qui équivaut à un scénario de décaissement valable pour la durée du projet.

Quelles que soient les faiblesses de ce système et quel que soit l'intérêt que l'ACDI pourrait trouver à le modifier dans un certain sens, le comité s'est surtout attardé sur les retombées des critiques du vérificateur général sur la gestion des projets au bilatéral.

accordés par projet, sur les montants décaissés par projet, etc., mais qu'il n'a pas été conçu pour accueillir des données sur l'évaluation des réalisations de ces projets, ni pour produire des indications sur le degré de réussite par rapport aux objectifs de l'ensemble des projets de même nature de l'ACDI. On pourrait conclure en disant que le système actuellement en usage a été uniquement façonné en fonction des besoins propres de l'instance à laquelle fut confiée sa conception.

Il y aurait beaucoup à écrire sur les limites de ce système. On pourrait dire qu'il renferme énormément de données sur les contrats

gestion dont le vérificateur avait déploré l'absence. Elle qui fut chargée de mettre au point le système d'information de **plus de personnel** que tout autre division de l'Agence. C'est des administratives, la division du contrôle dispose présentement de dirigée en vice-présidence distincte en 1977 sans autres responsabilités

chargés de projets. mes bilatéraux et élargissement du champ des responsabilités des gestion, consolidation du projet comme unité de gestion des programmes et administratif, mise sur pied d'un système d'information de de redressement: renforcement des structures de contrôle financier Sa haute direction a réagi en adoptant un certain nombre de mesures dépenses. Ces critiques ont secoué tout le personnel de l'Agence. pas exactement où elle en était par rapport à ses prévisions de rôles budgétaires étaient insuffisants, si bien que l'ACDI ne savait nistratives de l'Agence. Ce rapport était très critique: les contributeur général du Canada a déposé son rapport sur les pratiques admide l'ACDI. C'est en effet au cours de cette année que le vérificateur 1979 a marqué un tournant important dans l'évolution récente

2.5.2 Contrôles administratifs et mécanismes de gestion

Cela pourrait se faire de différentes façons, qu'il conviendra d'étudier en temps opportun.

l'Agence planifie ses opérations non multilatérales en fonction d'un scénario de croissance budgétaire relativement optimiste.
(Recommandation # 23).

Pour toutes ces raisons, le comité recommande que

L'ACDI ne doit pas reculer devant les risques de la **sur-planification**. Ce risque est d'une certaine façon inhérent à son rôle d'agence de développement. La sur-planification lui évitera de recourir trop fortement aux projets de type aide alimentaire ou lignes de crédit. Elle lui permettra également de mettre un terme à des projets qui, à l'usage, s'avèreront moins prometteurs que prévu.

Ce problème, que l'ACDI commence à peine à vivre, est appelé à prendre des proportions considérables, si rien n'est tenté au cours des toutes prochaines années pour y remédier. L'Agence doit prendre le devant et appliquer une **politique de planification plus audacieuse**, autrement dit planifier le nombre de ses projets en fonction d'une hypothèse relativement optimiste de croissance de son enveloppe budgétaire. Cette mesure paraît d'autant plus nécessaire que, conformément aux grandes orientations présentées dans ce rapport, les projets de développement appuyés par l'Agence seront de plus en plus des projets participatifs dont il sera difficile de prévoir le profil de décaissement deux ou trois années à l'avance. Ces projets procéderont selon une démarche itérative et créatrice plutôt que selon les schémas habituels. Certains nécessiteront davantage de financement que prévu, mais d'autres pourront connaître un dénouement précoce pour diverses raisons.

D'autre part, compte tenu du fait que l'enveloppe budgétaire de l'ACDI est appelée à s'accroître de façon importante au cours des prochaines années, le **danger** qui guette l'Agence est celui de la **sous-programmation**, c'est-à-dire de disposer de fonds élevés, mais de manquer d'occasions de décaissement.

moins une partie des argents qui n'ont pu être déboursés durant l'année conformément aux prévisions de décaissement.
(Recommandation # 22).

Le gouvernement redonne à l'ACDI la possibilité de reporter sur l'année budgétaire suivante, mais pour une année seulement, au

que
tions sont purement canadiennes. Le comité recommande par conséquent mêmes règles de gestion que le budget d'un ministère dont les opérations. Ces circonstances font que l'APD ne devrait pas être soumise aux du partenaire local aussi bien que de celle de l'équipe de projet. quelques mois pour des raisons qui sont indépendantes de la volonté nement du projet. Il arrive aussi qu'un projet soit paralysé pendant aucun événement majeur n'est venu perturber de l'extérieur le cheminement. Il y a lieu des 5 années initialement prévues et ce, même si séquence opérationnelle d'un projet demande 6 ou 7 ans pour être l'on connaît en Amérique du Nord. Cela signifie concrètement que la que les conditions qui prévalent outre-mer ne sont pas celles que inutilement contraignante. Le gouvernement canadien doit comprendre revenir sur la décision prise en 1976, qu'il estime trop radicale et d'agence de développement. Il croit tout d'abord nécessaire de pour permettre à l'ACDI de jouer avec plus de souplesse son rôle Le comité considère qu'il y a lieu d'introduire certains correctifs

tion.
arrêter un projet qui éprouve des difficultés majeures de réalisation politiques et autres, la même logique fait que l'Agence hésite à bonne voie de réaliser les objectifs prévus. Nonobstant les raisons moins adéquat, qu'un projet qui, bien que "décaissant mal", paraît en qui "décaisse bien" a meilleure presse, même s'il s'avère plus ou A la limite, pour des raisons qui viennent d'être évoquées, un projet le projet finit par devenir tout un scénario de décaissement. tout réajustement majeur des opérations. Outil de gestion de l'APD, bénéficiaires. La fidélité à un échéancier pré-établi tend à exclure désormais partie des accords de coopération signés avec les pays **prépondérance accordée aux plans d'opération.** Ceux-ci font Les pressions au décaissement se manifestent concrètement dans la

(*) Au Maghreb notamment, les lignes de crédit ne se sont toutefois pas avérées efficaces à cet égard.

(**) A l'exclusion du très grand nombre de petits projets directement financés et administrés par les missions diplomatiques canadiennes établies au Tiers-Monde (projets FAM).

Un aspect important des projets mis en oeuvre par l'ACDI est leur taille généralement intermédiaire (entre 600 000\$ et 15 000 000\$ sur 5 ans). Comparativement, par exemple, à la Banque Mondiale, l'ACDI gère un grand nombre de projets de moyenne envergure. On parle de près d'un **millier de projets** actuellement en cours(**). Bien que d'autres facteurs puissent jouer, entre autres les enveloppes budgétaires réduites prévues pour plusieurs pays, l'Agence se méfie des projets à gros budget dans la mesure où leurs difficultés de décaissement risqueraient à elles seules de compromettre l'équilibre budgétaire général du secteur bilatéral.

Compte tenu de ces circonstances, l'ACDI a pris l'habitude de privilégier certains types de projets. Il s'agit **soit de projets** qui se prêtent à une planification assez rigide et dont on peut prévoir avec une certaine assurance le profil de décaissement, **soit de projets** dont on peut assez facilement accélérer - ou ralentir, le cas échéant - le rythme de décaissement, de manière à compenser le sous-décaissement des autres projets(*). Les grands chantiers de construction d'infrastructure sont de bonnes illustrations du premier type de projets; en ce qui concerne le second type, ce rôle revient aux projets d'aide alimentaire et aux lignes de crédit. Vis-à-vis des types de projets comportant un coefficient élevé d'incertitudes quant au volume et au rythme des déboursés annuels, l'Agence a jusqu'à tout récemment éprouvé des réserves. Ce fut le cas pour plusieurs projets innovateurs, à l'exception des programmes d'appui aux micro-réalisations.

2.5 REGLES ADMINISTRATIVES

Les normes de l'aide liée sont parmi les grandes règles administratives qui régissent la façon dont l'ACDI gère actuellement ses programmes bilatéraux. Elles ont été traitées séparément du fait de leur importance. Il existe toutefois d'autres pratiques administratives dont les gestionnaires de l'ACDI doivent tenir compte dans leur travail de planification et de budgétisation.

2.5.1 Contraintes de décaissement

On sait que le budget de l'Agence n'est pas statutaire. Il est déterminé par application d'un pourcentage sur le PNB. Au cours des dernières dix années, ce pourcentage est passé de 0,35% à 0,5%. Le PNB lui-même a maintenu une certaine courbe de croissance. L'enveloppe budgétaire de l'ACDI a donc connu une forte tendance à l'augmentation en \$ courants, de même jusqu'à un certain point qu'en \$ constants. Cette tendance n'est pas appelée à changer. Bien au contraire, la part de l'APD dans le PNB devra graduellement augmenter à compter de 1990 pour atteindre le chiffre de 0,7% en l'an 2000, conformément à nos engagements internationaux.

Pour l'ACDI, cette croissance budgétaire se traduit par une très nette pression de décaissement. Jusqu'en 1976-77, elle pouvait reporter sur l'année fiscale suivante tout au moins une partie des fonds qui n'avaient pas été décaissés durant l'année. Ces fonds non dépensés se sont accumulés de manière telle que cette possibilité lui fut retirée. Depuis 1977-78, tous les argents non décaissés au cours d'une année budgétaire deviennent automatiquement caducs. Cette disposition a renforcé les pressions de décaissement qui s'exerçaient déjà sur les gestionnaires de notre APD.

(*) Le produit de 0,70 et de 0,667 équivalait en fait à 46,7.

Le contenu canadien global de l'ensemble des projets bilatéraux proprement dits (gouvernement à gouvernement) s'élève à 45% ou plus et que les règles devant être appliquées aux deux catégories de projets participatifs soient adaptées à leurs circonstances particulières. (Recommandation # 21).

Le comité recommande donc que

s'établisse à au moins 45%(*).
global de l'ensemble des projets de gouvernement à gouvernement unitée et plus souple à l'effet que le contenu canadien du 66 2/3% telles qu'elles sont actuellement appliquées une directive Il y aurait par conséquent lieu de substituer aux règles du 80-20 et

plique en fait la règle du 66 2/3% de contenu canadien.
serait de l'ordre de 70%. C'est à cette moyenne de 70% que s'ap- des projets oscillent par conséquent entre 64% et 72%; la moyenne pas canadiens. En règle générale, les coûts canadiens réels payés à des transporteurs qui, par défaut, ne sont généralement ou même 20% des budgets de projet. Qui plus est, ces frais sont rien jusqu'au port de débarquement. Ces derniers représentent 10, 15 ces) et les coûts de transport maritime du port d'embarquement cana- lié comprend les coûts encourus au Canada (achats de biens et servi- l'aide liée et à celle du contenu canadien. Le 80% considéré comme mieux que les deux types précédents à l'application de la règle de Par contre, les projets bilatéraux au sens strict se prêtent beaucoup

souplesse dont ils ont besoin pour s'adapter aux conditions locales.
d'aide liée sur l'achat des biens ne ferait que les priver de la plusieurs années. Soumettre ce type de projets à des contraintes nécessiteront un personnel d'encadrement canadien important pour lons qu'il s'agit de projets de développement socio-économique qui Les projets de type (a) auront aussi des coûts locaux élevés. Rappe-

En ce qui concerne les deux premiers types de projets, il convient d'abord de reconduire les normes actuellement en vigueur. Les contributions de l'ACDI au secteur volontaire et les engagements du programme de coopération industrielle ne sont pas assujettis aux règles de l'aide liée et de contenu canadien qui régissent l'aide proprement bilatérale. Les projets de type (b) seront conçus conformément aux orientations définies dans les programmations par pays par des PME canadiennes en lien avec des partenaires locaux. Les technologies transférées seront par conséquent très généralement canadiennes. Il suffirait probablement de spécifier que les firmes de services implantées dans ce type de projets devront être des entreprises canadiennes. Les coûts locaux de ces projets pourront certainement s'avérer élevés dans certaines situations, mais ils seront compensés par des retours sur l'investissement chaque fois qu'une entreprise de participation conjointe atteindra son seuil de rentabilité.

Les recommandations du comité concernant l'aide liée s'inscrivent dans le cadre du scénario de gestion de l'aide esquissé dans la section 1.1. Ce scénario vaut pour l'aide bilatérale au sens large du terme, puisqu'il s'agit toujours de projets ou de programmes co-définis par un partenaire canadien, privé ou public, et par un partenaire du Tiers-Monde, quel qu'il soit. Trois types de projets sont prévus dans le nouveau scénario: (a) des projets participatifs impliquant le secteur privé canadien sans but lucratif, (b) des projets participatifs impliquant le secteur privé canadien à but lucratif, et (c) des projets de gouvernement à gouvernement.

Les projets de développement négociés avec les pays donateurs. Fonds nécessaires pour assumer leurs propres engagements vis-à-vis plusieurs pays ont effectivement de plus en plus de mal à réunir les budgétaires et de la compression de leurs dépenses publiques,

non multilatérale en 1984-85. La proportion n'était que de 22 ou 24% vers 1978-1980.

La direction de l'ACDI explique volontiers l'importance croissante des lignes de crédit en invoquant les déficits de la balance commerciale et de la balance des paiements que les pays à revenu moyen et à faible revenu connaissent depuis quelques années. Mais un autre facteur déterminant paraît être le **manque de personnel** dont souffrent les programmes opérationnels bilatéraux. Les fonds à gérer se sont accrus au cours des années, mais il est bien connu que les quotas de personnes-années de même que les budgets de fonctionnement attribués à ces programmes n'ont pas suivi la même courbe de croissance (*). Les gestionnaires du bilatéral ont par conséquent dû se tourner de plus en plus vers des mesures d'aide plus "liquides" et moins consommatrices de personnel administratif.

Mais l'opportunité des projets de type ligne de crédit ne s'arrête pas là. Indépendamment de leur intérêt politique auprès des producteurs de l'Ouest et des Maritimes (potasse, blé, poisson, etc.), ces projets ont au moins un autre avantage important: ils aident les gouvernements bénéficiaires à assumer la part des coûts locaux - parfois les coûts récurrents - qu'ils s'étaient engagés à assumer en rapport avec des projets de gouvernement ou avec d'autres projets. Telle est l'utilité des fonds dits de contrepartie qui sont constitués à partir de la revente sur place des vivres et autres marchandises acheminées vers le pays bénéficiaire dans le cadre des lignes de crédit bilatérales. Compte tenu de leurs déficits

(*) Les programmes spéciaux et le programme de coopération industrielle, qui se sont énormément développés depuis une dizaine d'années, ont absorbé une bonne partie du nouveau personnel. Ce sont par million de \$ géré des programmes fortement consommateurs de personnel administratif.

Ce phénomène paraît attribuable au fait que plusieurs projets d'aide bilatérale sont en grande partie consacrés à l'achat de services canadiens et au transfert de marchandises telles que des produits alimentaires et agricoles (céréales, fertilisants, insecticides, etc.) dont le contenu canadien est très élevé. Pour leur part, les produits industrialisés, dont on sait qu'ils ont un contenu canadien comparativement faible, n'occupent pas une place aussi importante. En fait, les projets bilatéraux de type aide alimentaire ou lignes de crédit équivalant à des dons représentaient plus de 40% de notre aide

66 2/3%.

Nous n'insisterons pas sur l'écart que ces chiffres laissent entre-voir entre la pratique concrète et les intentions officielles dans la mesure où les bases de calcul utilisées dans l'étude sur l'impact économique sont différentes de celles qui sous-tendent les politiques officielles. Il n'en demeure pas moins vrai que le contenu canadien des biens et services achetés au Canada dans le cadre de notre aide publique non multilatérale paraît plus élevé que la norme de

Les planificateurs de projets à l'Agence).
que du contenu canadien qui ne correspond pas à celle dont se servent comme liés. En outre, elle se base sur une définition macro-économique de quelques autres postes de dépenses normalement considérées tiennent cependant pas compte des frais de transport maritime, non plus services achetés au pays s'est établi à 84%. (Cette étude ne ont été réalisées au Canada et que le contenu canadien des biens et a révélé que 63% des dépenses totales cautionnées par ces programmes compris l'aide alimentaire), par le CRDI et par la corporation PCAI, des déboursés effectués en 1983-84 par nos programmes bilatéraux (y Une récente étude interne de l'ACDI sur l'impact économique au Canada

doivent être pris en considération avant de juger trop sévèrement nos politiques bilatérales en matière d'aide liée.

Bien que les retombées de nos contributions aux organismes des Nations Unies et aux institutions financières internationales sous forme de contrats de fourniture de biens ou de services octroyés à des firmes canadiennes se soient accrues sensiblement au cours des 10 dernières années, la performance canadienne demeure comparativement faible. Parmi les pays donateurs membres de l'OCDE, seule la Norvège a fait encore plus piètre figure que le Canada en 1984-85. Plus compétitifs ou plus près des marchés que nous, certains pays donateurs reçoivent indirectement, c'est-à-dire sous forme de contrats, deux ou trois fois plus de fonds multilatéraux qu'ils ne souscrivent directement. Le Canada est encore loin du compte, en dépit des progrès réalisés au cours des dernières années. Tous ces facteurs

Le faible déilement de notre aide bilatérale doit d'autre part être mis en corrélation avec le **fort déilement des autres composantes de l'APD canadienne**, incluant l'aide multilatérale, l'aide aux organisations volontaires de développement, au CRDI, à la corporation PCAI et au Centre international pour l'exploitation des océans (CIEO), qui sont **totallement déliées**, si l'on fait abstraction d'une partie de notre aide alimentaire multilatérale.

(nouriture, matières premières, équipements, etc.), de même que du propre secteur privé. services ne sont pas forcément de meilleure qualité que ceux de notre subventionner des sociétés non canadiennes, dont les produits ou les parties de son aide à ces pays, l'ACDI ne ferait bien souvent que notamment avec leurs ex-puissances coloniales. En déliant la majeure tiennent des relations commerciales privilégiées avec d'autres États, nous avons peu de traditions d'échanges. Par contre, ces pays entre-Le Canada fournit une aide importante à beaucoup de pays avec qui première est la très **grande ouverture** de nos programmes d'aide. ment invoquées pour justifier les règles du 80% et du 66 2/3%. La financement canadien. Deux raisons au moins peuvent être actuelle-

L'aide liée est cette portion de l'APD fournie par un pays donateur à un pays bénéficiaire qui doit être consacrée à l'achat de biens ou de services originaires du pays donateur. La politique actuellement en vigueur au Canada consiste à lier 80% de l'aide bilatérale, sachant que cette proportion englobe les frais de transport maritime depuis le point d'embarquement canadien jusqu'au port d'entrée.

En principe, les projets ou programmes d'aide financés par le secteur bilatéral sont conçus et planifiés de telle sorte que 80% de l'ensemble des engagements bilatéraux soient affectés à l'achat de biens et de services au Canada ainsi qu'aux dépenses correspondantes de transport maritime. Les 20% qui restent doivent assumer des coûts encourus hors du Canada, soit dans les pays bénéficiaires, soit dans d'autres pays. Une deuxième règle complémentaire vient spécifier que les biens et services achetés au Canada dans le cadre d'un projet bilatéral déterminé, quelle que soit la proportion exacte du budget de ce projet dépensée au Canada, doivent avoir un contenu canadien de 66 2/3%.

Ces règles remontent aux années 1950. Depuis ce temps, en dépit de certains assouplissements apportés dans les années 1970, elles ont soulevé des critiques virulentes de la part de certains milieux universitaires ou journalistiques qui accusent volontiers l'ACDI de subventionner les industriels canadiens plutôt que d'aider franchement les pays en développement.

Tout en étant sensible à ces critiques, le comité n'est pas prêt à renoncer au principe de l'aide liée. Il est d'avis que l'aide canadienne doit consister dans tout ce que nous pouvons offrir d'utile et de compétitif aux pays du Sud: des compétences professionnelles canadiennes, des produits canadiens de différentes natures

Rappelons une deuxième fois qu'il appartiendra à la programmation établie pour chacun des 35 ou 40 pays de concentration de type A ou B de déterminer, entre autres choses, quelles proportions de l'enveloppe prévue pour ce pays seront affectées à des projets de développement socio-économique, de coopération industrielle ou de gouvernement à gouvernement.

• Il est recommandé que

70% de l'aide provenant du secteur bilatéral soit allouée aux pays de la liste A. (Recommandation # 18).

Cette proposition paraît suffire pour réaliser l'objectif de 0,15% du PNB pour les LPMA, compte tenu de leur forte représentation sur la liste A. La proportion de 70% semblerait acceptable étant donné qu'il est d'ores et déjà admis que l'Agence doit décaisser 80% de ses fonds bilatéraux au profit des pays à faible revenu. En accordant 70% de son aide autre que multilatérale aux 20 ou 25 pays de la liste A, l'ACDI réussirait, d'une part, à répondre aux attentes d'un ensemble de pays dont les besoins sont très grands et pressants, et, d'autre part, à renforcer l'impact développemental de ses programmes.

• Il est recommandé que

la liste B des pays de concentration comprenne une quinzaine de pays et que ceux-ci se partagent 25% de l'aide non multilatérale canadienne. (Recommandation # 19).

Cette seconde liste réunirait vraisemblablement des pays tels que le Sénégal, la Jamaïque et la Malaisie.

• Il est finalement recommandé que

le 5% résiduel des fonds non multilatéraux de l'Agence soit mis à la disposition des pays actuellement admissibles qui ne feraient partie d'aucune des deux listes prévues plus haut. (Recommandation # 20).

Ces pays ne feraient l'objet d'aucune programmation.

Ces pays seront sélectionnés en priorité parmi les 36 pays actuellement reconnus comme pays moins avancés (LPM) par les Nations Unies. Seront également retenus des pays qui, bien qu'exclus du cercle des 36, n'en sont pas moins des pays à faible revenu pour la Banque Mondiale (PNB per capita inférieur à 400\$ US en 1983). L'Inde, la Chine et le Pakistan sont de ce nombre.

La première liste (liste A) comprendra de 20 à 25 pays choisis parmi les pays à faible revenu avec une concentration de LPM. (Recommandation # 17).

• Il est recommandé que

L'objectif de cette recommandation est d'éviter de confondre la situation de pays qui demeurent aux prises avec d'énormes problèmes de pauvreté et de sous-développement, et celle des pays qui globalement sont engagés sur la voie de la croissance et dont les économies nationales sont davantage capables de réagir à des mesures de stimulation commerciale et industrielle. Les stratégies de l'aide au développement devront nécessairement tenir compte de cette différence de situation. Le fait de disposer de deux listes facilitera la **comptabilisation** de l'aide aux deux groupes de pays.

soient établies deux listes distinctes de pays de concentration. (Recommandation # 16).

• Il est recommandé que

Il est entendu que ces pays devront faire l'objet d'une programmation nationale. Dans le cas de petits pays, les programmations pourront s'effectuer en fonction d'une approche régionale.

d'un plus grand nombre de LPMA dans la catégorie des pays dits de concentration.

L'une des caractéristiques les plus remarquables de la catégorisation des pays en usage à l'ACDI est que la liste actuelle des pays de catégorie I comprend aussi bien des pays à revenu faible que des pays à revenu intermédiaire. La même chose vaut pour la liste des pays de catégorie II. Cette façon de procéder traduit un **manque de clarté dans les objectifs**. Elle semble, en tout cas, peu propice au respect de nos engagements envers les pays les plus défavorisés.

En ce qui concerne la liste d'éligibilité de même que la problématique de la concentration de l'aide, le comité formule **sept recommandations** qui, à son avis, sont de nature à remédier aux faiblesses du modèle actuel.

• La première des sept recommandations est à l'effet que

la catégorie II soit abolie. (Recommandation # 14).

Cette catégorie apparaît ambiguë. Les pays concernés peuvent recevoir des fonds importants durant plusieurs années, sans que l'ACDI n'ait élaboré une programmation d'ensemble.

• Actuellement, plus de 54 pays sont admissibles à des transferts de fonds bilatéraux importants, à savoir les 30 pays de concentration et les 24 pays de la catégorie II. Le comité considère que cet éventail est trop large. Il recommande que

le nombre des principaux pays bénéficiaires de l'aide soit réduit à 35 ou 40 et que ces 35 ou 40 pays se partagent 95% de l'aide non multilatérale. (Recommandation # 15).

Le problème qui se pose est que, malgré la pertinence des critères de sélection, la répartition des pays entre les trois catégories s'est faite sans que l'on accorde suffisamment de considération à l'engagement international pris par le Canada en faveur des pays moins avancés (LPMAs). La part des fonds non multilatéraux alloués à ces derniers pays est importante, mais nous avons vu qu'elle devrait être portée à plus de 40% pour nous permettre d'atteindre l'objectif de 0,15% du PNB. Cela implique presque nécessairement l'inclusion

des pays de catégorie I doit normalement être de 75%. vers les pays de catégorie III. Comme on l'a vu plus haut, la part des pays de catégorie I, à 13% vers les pays de catégorie II, et à 7% révèle que les fonds bilatéraux de l'ACDI ont été dirigés à 80% vers prévue: l'examen des volumes d'aide accordés par pays en 1984-85 catégorie I), et ce dans une proportion supérieure à celle qui est à ce résultat (pour les pays faisant l'objet des programmes, tante de l'aide. Il constate que l'Agence est effectivement parvenue Le comité est d'accord avec la nécessité d'une concentration impor-

Il n'entrerait pas dans le mandat du comité d'examiner individuellement le cas des pays admis au sein de la catégorie des pays de concentra- tion (catégorie I) ou de la catégorie II.

trois critères surtout: d'abord une évaluation des besoins des différents pays; ensuite une appréciation de leurs propres efforts de développement et de reconnaissance des libertés civiles; enfin la prise en compte des relations diplomatiques, culturelles ou commerciales entre le Canada et ces pays. L'importance accordée à chacun des critères devrait être la suivante: 5 points sur 10 pour le critère des besoins, 3 sur 10 et 2 sur 10 pour les deux critères suivants.

2.3 ADMISSIBILITE DES PAYS ET CONCENTRATION DE L'AIDE

La plupart des pays en développement sont actuellement admissibles à l'aide canadienne. Du point de vue de l'allocation des fonds proprement bilatéraux, ces pays se répartissent en 3 catégories: environ 30 pays privilégiés, pour lesquels l'Agence peut s'engager sur plusieurs années en élaborant des programmes d'aide spécifiques(*); environ 24 pays où l'ACDI peut contribuer à la mise en oeuvre de projets de développement d'une certaine envergure; et environ 55 pays qui ne peuvent bénéficier que d'appuis purement ponctuels. Conformément à une décision du Cabinet, la première catégorie de pays doit absorber 75% des fonds bilatéraux, la seconde catégorie 20% et la dernière catégorie 5% de l'aide.

A première vue, deux préoccupations semblent avoir présidé à l'établissement de cette classification. On y discerne premièrement une volonté d'être présent dans un très large éventail de pays amis. On y discerne deuxièmement une volonté de **concentrer** l'aide bilatérale par souci d'efficacité ou d'impact. Les deux approches coexistent, même si elles sont à la limite contradictoires. Dans la première approche, l'aide apparaît avant tout comme un outil de la politique extérieure du Canada, dont elle servirait à promouvoir le plus largement possible l'image et la crédibilité internationales. La seconde option implique, pour sa part, un renforcement du personnel de gestion et des budgets de fonctionnement affectés aux pays de concentration.

D'après les personnes interrogées sur cette question, la répartition des pays entre les trois catégories a été réalisée en fonction de (*) Certaines associations internationales telle que la SADCC ont été aussi admises dans cette catégorie.

Compte tenu du fait que les céréales, la farine de poisson et le lait en poudre acheminés dans les pays du Sud par le Canada en marge des situations d'urgence s'apparentent davantage aux transferts de matière premières (tels que ceux de potasse, par exemple) qu'aux secours d'urgence alimentaires, il est finalement recommandé que

l'appellation "aide alimentaire" soit réservée aux opérations de secours d'urgence et que les autres transferts alimentaires soient tout simplement comptabilisés comme des lignes de crédit.
(Recommandation # 13).

Il est à souhaiter qu'une discussion publique sur les avantages et les désavantages de l'aide alimentaire s'engage au Canada. Le public canadien a été tellement saturé d'images sur la famine en Afrique qu'il ne comprendrait pas pourquoi il faudrait envisager sérieusement l'hypothèse d'une réduction de notre aide alimentaire. Un gros effort d'éducation du public est à faire de ce côté. Le comité recommande que

L'Agence prenne les dispositions nécessaires pour qu'une discussion publique sur les avantages et les désavantages de l'aide alimentaire s'engage au Canada. (Recommandation # 10).

Les engagements actuels du Canada pour les prochaines années sont considérables: 600 000 tonnes métriques de céréales sans compter des produits non céréaliers d'une valeur équivalente au tiers de ce tonnage. La pratique actuelle veut que cette aide soit acheminée pour moitié environ par le canal bilatéral et pour moitié par la voie multilatérale. Le comité estime que ce partage arithmétique doit être remis en cause. Il recommande que

Le programme bilatéral de l'ACDI n'assure la livraison de l'aide alimentaire que pour autant qu'il est capable de négocier, avec les Etats bénéficiaires, la mise en oeuvre de dispositions susceptibles d'annuler les effets perturbateurs de cette forme d'aide. (Recommandation # 11).

Il recommande plus spécifiquement que

L'aide alimentaire soit utilisée dans le cadre de stratégies intégrées de développement poursuivant des objectifs de développement socio-économique de base. (Recommandation # 12).

Sauf en cas d'urgence, l'aide alimentaire bilatérale devrait en effet être livrée exclusivement aux pays faisant l'objet d'une programmation. Celle-ci déterminera quelle proportion de l'aide sera de nature alimentaire et comment elle sera utilisée.

Elle n'est acceptable que si elle est conçue comme une mesure provisoire (ex.: constitution de stocks de sécurité alimentaire) et qu'elle est assortie de dispositions compensatoires efficaces (stabilisation des prix agricoles, etc.). Des mesures de ce type ont déjà été expérimentées par l'ACDI avec un certain succès au Mali et au Bangladesh notamment.

Il n'en demeure pas moins que la plus grande partie de l'aide alimentaire est canalisée **en marge** des opérations de secours d'urgence et qu'elle tend à perturber l'équilibre local de l'offre et de la demande, qui est déjà passablement défavorable aux producteurs. Le bilan critique de l'aide alimentaire reste à faire, mais le comité n'est pas convaincu, malgré les avantages qu'elle présente pour les gouvernements locaux (distribution sélective) et pour la coopération canadienne (soutien à la balance des paiements et fonds de contrepartie), qu'elle est un bon outil de développement pour des pays qui demeurent très largement ruraux. Elle se traduit rarement par une amélioration des services offerts aux populations rurales, et encore moins par une amélioration de leurs revenus. Or, aussi longtemps que les campagnes du Tiers-Monde stagnent dans la pauvreté et l'indigence, elles continueront de souffrir d'analphabétisme, de familles trop nombreuses, de dégradation du potentiel agricole. Compte tenu de ces incertitudes, il est recommandé que

le Canada réduise graduellement son effort en matière d'aide alimentaire bilatérale, en particulier en ce qui concerne les pays qui disposent d'un potentiel agricole susceptible d'assurer l'auto-suffisance alimentaire. (Recommandation # 9)(*) .

(*) Cette recommandation ne touche évidemment pas les situations d'urgence.

En ce qui a trait finalement à l'**aide alimentaire**, il faut reconnaître que celle-ci peut être très utile. C'est manifestement le cas dans les situations d'urgence. C'est aussi le cas lorsque la croissance démographique d'un pays est continuellement supérieure à la croissance - voire même à la décroissance - de la production agricole. Cependant l'aide alimentaire est potentiellement néfaste puisqu'elle risque de décourager toute relance de l'agriculture locale, sans parler des modifications des habitudes alimentaires.

les programmes non multilatéraux assument près de 70% de l'APD canadienne et que le gouvernement canadien ne maintienne ses engagements qu'après des institutions internationales les plus efficaces, en particulier la Banque Mondiale et les banques régionales de développement, les organismes de recherche et le PAM. (Recommandation # 8).

En somme, le comité recommande que

années.

plus efficace qu'elles ne l'ont généralement fait ces dernières années. Pour éviter tout préjudice aux institutions internationales 10%, demeureront supérieures à cette moyenne en dépit de cette légère baisse. Pour éviter tout préjudice aux institutions internationales concernées, l'opération pourra être étalée sur deux ou trois années. Ce retrait tout relatif devra toutefois épargner les institutions financières internationales de même que les instituts de recherche internationaux spécialisés en agriculture, dans les questions de population, etc. Cette réduction de la contribution canadienne au financement de certaines institutions internationales de développement les incitera à gérer les fonds qui leur sont confiés de manière plus efficace qu'elles ne l'ont généralement fait ces dernières années.

Concrètement cela signifie que l'aide multilatérale sera abaissée de quelques points et que les fonds retranchés seront transférés aux autres programmes (cf. la recommandation # 7). Les contributions multilatérales du Canada, qui, toutes proportions gardées, dépassent actuellement la moyenne des pays donateurs par une marge de près de 10%, demeureront supérieures à cette moyenne en dépit de cette légère baisse. Pour éviter tout préjudice aux institutions internationales concernées, l'opération pourra être étalée sur deux ou trois années. Ce retrait tout relatif devra toutefois épargner les institutions financières internationales de même que les instituts de recherche internationaux spécialisés en agriculture, dans les questions de population, etc. Cette réduction de la contribution canadienne au financement de certaines institutions internationales de développement les incitera à gérer les fonds qui leur sont confiés de manière plus efficace qu'elles ne l'ont généralement fait ces dernières années.

transférés au bilatéral, et que la contribution des programmes bilatéraux aux pays moins avancés soit portée à 40%.
(Recommandation # 7) .

2.2.3 Formes de l'aide et mécanismes

L'APD canadienne parvient de différentes façons aux pays bénéficiaires: par la voie multilatérale ou bilatérale, sous forme d'aide alimentaire (multilatérale ou bilatérale), par l'entremise des organismes à but lucratif et non lucratif ou encore par le biais des programmes mis en oeuvre par les sociétés de la Couronne: le CRDI, le PCAI et bientôt le Centre international pour l'exploitation des océans.

Le Canada est reconnu à juste titre comme l'un des principaux contributeurs auprès de la grande famille des organisations onusiennes, en particulier de la Banque Mondiale et des banques régionales de développement. Il doit le **demeurer**, compte tenu du rôle stratégique que jouent ces institutions pour favoriser la paix dans le monde, pour équilibrer les flux internationaux en faveur des pays en développement et pour encourager leurs gouvernements à mieux gérer leurs économies nationales et à mettre en oeuvre des politiques de développement plus avantageuses. Le comité demeure cependant d'avis que la voie **principale** d'acheminement de l'aide canadienne doit être la **coopération de pays à pays**. Cette opinion repose sur les trois

arguments suivants: (a) le potentiel d'aide des organismes canadiens aussi bien privés que publics s'est énormément accru depuis une dizaine d'années; (b) c'est en renforçant son secteur bilatéral que le Canada parviendra, comme on l'a vu plus haut, à honorer son engagement de consacrer 0,15% de son PNB aux pays moins avancés; et (c) dans la mesure où il sera mis en oeuvre, le scénario de gestion de notre APD proposé au chapitre I devrait améliorer sensiblement la qualité de la contribution bilatérale canadienne au développement international. Ces arguments justifient un **accroissement de l'enveloppe bilatérale**.

Il est recommandé que

L'aide aux pays moins avancés (LPGA) absorbe 0,15% du PNB au cours des toutes prochaines années. (Recommandation # 6).

Le 0,13% du PNB consacré en 1984-85 aux LPGA équivalait à quelque 545 000 000\$. Plus de la moitié de ces fonds provenaient des quatre programmes bilatéraux de l'ACDI qui constituaient ensemble environ 34% de l'APD canadienne en 1984-85. Le programme multilatéral (32,8% de l'APD en 1984-85) et les autres programmes de coopération de l'Agence ont fourni le reste.

Pour canaliser 0,15% de son PNB en direction des LPGA dès 1984-85, le gouvernement canadien aurait dû consacrer 630 000 000\$ à ces pays, d'où un manque à gagner de quelque 85 000 000\$.

D'après les calculs du CAD, pour le Canada, la proportion des fonds multilatéraux effectivement dirigés vers les LPGA s'établit à 29%. En ce qui concerne l'enveloppe budgétaire des programmes non multilatéraux, cette proportion était de 32% pour l'année 1984-85, d'après les données du dernier rapport annuel de l'ACDI. La proportion des fonds multilatéraux affectés aux LPGA est donc **inférieure** à celle que les secteurs non multilatéraux allouent aux mêmes pays.

Pour respecter son engagement, le Canada devrait augmenter considérablement ses contributions bilatérales aux LPGA. Ce résultat peut être atteint de deux façons complémentaires: (a) en élevant **substantiellement** la proportion des fonds bilatéraux affectés aux LPGA, et (b) en augmentant **légèrement** la part des programmes bilatéraux dans l'APD canadienne. Le comité recommande effectivement

les contributions multilatérales du Canada soient réduites à environ 30% de notre APD, que les fonds rendus disponibles soient

(*) D'autres accords non officiels de partage existent entre les quatre programmes bilatéraux concernant la ventilation régionale de l'enveloppe bilatérale globale. Il est entendu, par exemple, que l'Afrique francophone doit recevoir autant que l'anglophone, l'Asie, etc. Il a été par ailleurs formellement décidé en 1981, puis confirmé en 1985 par le Premier ministre Brian Mulroney, que l'aide aux pays antillais membres du Commonwealth doublerait entre 1982 et 1987.

En ce qui concerne la répartition de l'aide entre les pays en développement, deux règles existent, l'une officielle, l'autre interne. Le gouvernement canadien s'est engagé devant l'Assemblée des Nations Unies, il y a quelques années, à consacrer 0,15% de son PNB aux pays moins avancés (LPMA). A cet égard, notre performance était d'environ 0,13% pour l'année 1984-85. D'autre part, il a été convenu en 1981 que les quatre programmes bilatéraux alloueraient jusqu'à 80% de leur enveloppe en faveur des pays à "faible revenu" comprenant aussi bien les LPMA que certains pays à revenu moyen (PNB inférieur à 625\$ US per capita, 1978). L'examen des déboursés bilatéraux pour l'année 1984-85 révèle qu'environ 77% de l'enveloppe des quatre programmes bilatéraux furent consacrés à l'ensemble des pays moins développés. Le partage 80-20 est une règle interne au secteur bilatéral de l'ACDI qui fut sanctionnée par le Cabinet en 1975(*). Il en va autrement de la norme de 0,15% du PNB pour les 36 pays - principalement africains - qui ont été décrétés "pays moins avancés" (LPMA) par les Nations Unies. Il s'agit d'un engagement international du Canada au même titre que l'objectif d'atteindre 0,7% du PNB pour l'ensemble de l'APD canadienne en l'an 2000. Telles sont en fait les deux grandes déclarations d'intention qui lient le Canada devant la communauté des pays en développement.

2.2.2 L'aide aux pays moins avancés

(*) Pour l'année 1984-85, l'APD représentait 0,49% du PNB canadien.

Le gouvernement canadien prend les dispositions nécessaires pour se rapprocher systématiquement des objectifs annoncés en février dernier, en s'assurant toutefois que soit significativement améliorée la qualité de notre aide aux pays en développement. (Recommandation # 5).

Compte tenu notamment de la conjoncture économique canadienne, le comité reconnaît les motifs de ces révisions. Il recommande cependant que

En 1983, le gouvernement canadien annonce que notre pays atteindra le seuil de 0,5% en 1985, ajoutant que le Canada s'efforcera de réaliser l'objectif de 0,7% en 1990. Des aménagements furent successivement apportés à cette dernière déclaration d'intention en 1984, en 1985 et une troisième fois en février dernier. Les engagements du Canada s'établissent présentement comme suit: 0,5% d'ici 1990, 0,6% en 1995 et 0,7% en l'an 2000.

En 1970, les Nations Unies adoptent la recommandation de la Commission Pearson (1969) selon laquelle les pays développés devraient consacrer 0,7% de leur PNB à l'aide publique au développement international. Le Canada avait souscrit à cet objectif sans toutefois se lier à une échéance précise. C'est surtout à partir de 1975 que le Canada augmente graduellement la part de son PNB attribuée à l'APD(*).

2.2.1 Volume de l'aide

2.2 VOLUME ET RÉPARTITION DE L'APD

travaille la coopération canadienne est moins prévisible que notre milieu canadien.

L'attention du comité a surtout été retenue par les politiques de l'aide et les règles administratives suivantes:

- politiques relatives au volume et à la répartition de l'enveloppe budgétaire disponible;
- politiques relatives à l'admissibilité des pays à l'aide publique canadienne;
- politiques relatives à l'aide liée;
- règles administratives courantes et mesures de contrôle budgétaire.

Les sections qui suivent examinent séparément chaque type de règles dans cet ordre.

2.1 INTRODUCTION

Nous avons souligné que l'APD canadienne poursuit un objectif d'aide au développement international et un objectif de mobilisation des ressources canadiennes au service de ce développement. Nous nous interrogeons sur la façon dont l'Agence s'acquitte de ses deux mandats. Quelques recommandations générales ont été formulées. Nous avons jusqu'ici examiné la structure de l'ACDI et le fonctionnement des programmes non multilatéraux de coopération. Nous avons identifié certaines lacunes importantes et présenté une ébauche de scénario organisationnel plus cohérent et plus efficace sur laquelle nous reviendrons plus en détail dans la dernière partie du rapport. Nous avons insisté sur la nécessité de renforcer le dispositif de programmation de l'Agence. Nous avons finalement suggéré qu'il serait avantageux de mettre sur pied trois divisions opérationnelles chargées de la mise en oeuvre dans une perspective de partenariat des projets de différentes finalités.

Le volume de l'APD, les formes qu'elle prend sont pour une bonne part la résultante de nombreux compromis entre les exigences de différents niveaux politiques et administratifs. Il s'agit de directives sur lesquelles l'ACDI n'a pas de contrôle final, puisqu'elles émanent directement du Conseil des ministres, du Conseil du trésor ou de la Commission de la fonction publique. Nous nous demanderons chaque fois dans quelle mesure ces règles permettent à l'Agence de réaliser ses deux grands objectifs. Ces discussions déboucheront sur de nouvelles recommandations. Certaines de ces normes pourront apparaître paralysantes dans la mesure où l'environnement dans lequel

programmation, l'APD canadienne saura s'ajuster beaucoup plus adéquatement qu'elle ne l'a fait jusqu'à maintenant à la diversité des conjonctures nationales du développement dans le Tiers-Monde.

L'approche proposée ici est très exigeante. Elle implique de la part de l'ACDI des négociations importantes avec un large éventail de pays. Il est clair qu'elle impose une limite au nombre de pays qui bénéficieraient d'une aide canadienne articulée. Le rapport revient dra plus loin sur cette question. L'essentiel pour le moment est de bien voir que, dans la mesure où les Canadiens se préoccupent réellement de l'impact développemental de leur aide aux pays du Tiers-Monde, ils seraient prêts à accepter qu'une proportion élevée des fonds non multilatéraux dont dispose l'ACDI soit investie dans ces programmes d'aide planifiées de pays à pays. Il est donc recommandé que

Le Canada canalise la majeure partie de son aide bilatérale dans le cadre de programmations de pays à pays qui, entre autres choses, spécifient les volumes de financement allant aux trois grandes catégories de projets et précisent les orientations à suivre pour chacune de ces catégories. (Recommandation # 4).

sinon dans leurs aspects les plus généraux; ils devraient nécessairement être conformes aux grandes orientations et aux spécifications d'entente de coopération. Il ne saurait évidemment être question d'accorder aux organismes privés canadiens et à leurs partenaires locaux une pleine latitude dans l'identification des projets, en ce qui concerne les pays et les régions faisant l'objet d'une programmation.

Pour l'APD canadienne, l'élaboration **conjointe** de programmations nationales est la meilleure façon de tenir compte des besoins, mais aussi de participer à la mise en valeur du potentiel socio-économique des pays du Tiers-Monde auxquels le Canada choisira d'apporter son aide. Les principaux avantages de cette approche se situent à deux niveaux: tout d'abord, les interventions canadiennes s'inscriraient dans un **plan d'ensemble** national, qui tiendrait également compte des contributions spécifiques d'autres pays donateurs(*); en second lieu, l'ensemble des interventions canadiennes, aussi bien celles du secteur public que celles des secteurs privés à but lucratif et à but non lucratif, y gagneraient énormément en **cohérence** et en **impact développemental**: synergies, effets multiplicateurs... Pour sa part, le pays bénéficiaire saurait qu'il peut compter sur le Canada pour appuyer tel ou tel aspect de son propre programme de développement dans telle ou telle région durant un certain nombre d'années. De façon plus générale, grâce à ces exercices conjoints de

(*) Du point de vue du pays bénéficiaire, l'idéal serait cependant que se tiennent des discussions réunissant autour de la même table ses principaux bailleurs de fonds. De manière générale, le Canada joue un rôle actif dans le cadre des tables de concertation des pays donateurs (PNUD, Banque mondiale); les programmations par pays de l'ACDI devraient tenir compte de conclusions auxquelles parviennent ces instances.

Par projet participatif, il faut ici entendre des initiatives conjointes impliquant un partenaire privé canadien et un partenaire local. Ces projets ne seraient pas forcément définis à l'avance,

- et pour des projets participatifs à but non lucratif.
- pour des projets participatifs à but lucratif,
- pour des projets proprement bilatéraux (de gouvernement à gouvernement),

prévue:

L'aide et sa ventilation annuelle, mais aussi la part éventuellement dienne, cette entente fixerait non seulement le montant global de plus et sujets à révision tous les deux ans. Pour la partie canadienne, ces accords de coopération seraient valables pour 5 ans ou rents types d'organismes ou groupes dispensateurs et bénéficiaires de et obligations de l'une et de l'autre partie, de même que les diffé- plurianuel de coopération de pays à pays spécifiant les engagements utiliserait mobilisables. Elle devrait être le résultat d'un accord nationales de ces pays et, d'autre part, des ressources canadiennes l'ACDI doit tenir compte, d'une part, des besoins et des priorités tant les gouvernements des pays bénéficiaires. La programmation de Les programmes nationales seront forcément élaborées en consul-

ses d'avvenir.

nes initiatives d'**intégration économique** qui peuvent être portées Cette perspective régionale a l'avantage d'ouvrir la porte à certaines insuffisance des infrastructures de communication et de transport... problèmes se posent d'un pays à l'autre: étroitesse du marché local, le, dans la mesure où, au-delà des différences de langue, les mêmes avantage à établir aussi des programmes d'envergure **régionale**- exemple dans certaines régions d'Afrique et aux Caraïbes, il y aura retenu comme lieu d'intervention majeur. Dans certains cas, par

Ces efforts de programmation doivent porter sur le volume, le contenu et la planification de la coopération canadienne dans tel ou tel pays

L'Agence accorde aux préoccupations trans-sectorielles (milieu écologique, environnement populationnel, femmes et développement) toute la place qu'elles méritent, et qu'elle fasse preuve d'un grand souci de cohérence dans l'intégration de ses différentes approches de développement. (Recommandation # 3).

Dans ses efforts de programmation, l'ACDI doit faire davantage qu'énoncer de grandes priorités sectorielles. Il est recommandé que

concentration (catégorie I).

avoir un impact majeur sur les programmations des pays dits de d'admissibilité de l'Agence, ces directives finiront bientôt par ment applicables avant tout aux pays de catégorie II de la liste face au déficit croissant de leurs balances des paiements. Initiale- lignes de crédit (potasse, etc.) afin d'aider certains pays à faire Cabinet des ministres à l'effet que l'ACDI recoure davantage aux personnel et, d'autre part, dans les directives émises en 1981 par le les de 1980 trouvent leur explication, d'une part, dans le manque de qu'elle a semblé prendre par rapport aux grandes priorités sectoriel- Pour leur part, l'homogénéisation de l'aide bilatérale et la distance

sont un aspect très positif de la période 1983-85.

risés. Quoique minoritaires, ces préoccupations trans-sectorielles soient davantage "ciblés" en faveur des femmes et des groupes défavo- écologique; elle veut que, dans leur conception même, les projets 1980: l'ACDI se soucie de plus en plus de la préservation du milieu qui donnent davantage de contenu aux grandes priorités arrêtées en projets d'action convergente portés par des préoccupations nouvelles budgets, on voit se multiplier à partir de 1983 une foule de petits l'homogénéité apparente créée par l'ensemble des projets à gros Ce jugement sommaire appelle cependant quelques nuances. Derrière

(*) L'ACDI n'a pas les ressources humaines qu'il faut pour intervenir dans ce domaine de façon massive. La recherche agronomique est néanmoins appuyée par le programme multilatéral de l'Agence et par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI). En ce qui concerne le volume des déboursés bilatéraux comme tels, la part de l'agriculture a reculé de 20,4% (1977-79) à 15% (1983-85).

de développement.

s'adapter à la diversité des problématiques régionales et nationales semble prendre le contre-pied d'une politique réellement soucieuse de aux ressources humaines. L'homogénéisation des politiques d'aide au début de la décennie: priorité à l'agriculture, à l'énergie et vraiment conforme aux directives unificatrices annoncées par l'ACDI étonnant, la configuration de l'aide bilatérale n'apparaît pas que peu d'attention aux énergies nouvelles et renouvelables. Fait telle(*) . En ce qui concerne le secteur de l'énergie, on n'a accordé structures (silos, etc.) que vers la production vivrière comme place déclinante; elle est elle-même dirigée plutôt vers les infra- (transport et énergie surtout). L'aide à l'agriculture occupe une par les lignes de crédit, l'aide alimentaire et les infrastructures mes d'aide, qui sont désormais dominés pour l'ensemble des régions avant, révèle une tendance marquée à l'homogénéisation des programmes qui est elle-même la résultante de décisions prises 3 ou 5 ans auparavant. La configuration des déboursés bilatéraux pour la période 1983-85, dernière décennie.

chute de la production agricole éprouvés par ces pays à partir de la tout a fait avec les problèmes de sécheresse, de déforestation et de exemple (transport, éducation formelle), ne paraissent pas s'accorder tel était le cas partout. Les priorités retenues pour le Sahel par tiques de développement. Il n'est malheureusement pas évident que était fonction d'une bonne appréciation de la diversité des problèmes-

Cette diversité des programmes s'expliquait par l'autonomie des unités opérationnelles au sein de l'ACDI. Les directives alors en vigueur voulaient que la majeure partie de l'aide bilatérale soit canalisée vers les populations les plus dépourvues du Tiers-Monde. Compte tenu de l'allure générale et de l'envergure des projets mis en oeuvre à l'époque, il ne semble pas que cette dernière politique ait été appliquée vigoureusement. D'autre part, l'hétérogénéité des programmes aurait été un élément positif dans la mesure où elle

sur l'éducation formelle.

L'Afrique de l'Ouest portait essentiellement sur les transports et lignes de crédit, alors que l'aide allouée aux pays sahéliens de culture hydraulique, complétée par l'aide alimentaire et l'ouverture de sous-continent indien, la dominante sectorielle était l'infrastructure était premièrement orientée vers la foresterie; en ce qui concerne le C'est ainsi par exemple que l'aide consentie à l'Amérique centrale autres du point de vue notamment de leurs dominantes sectorielles. diverses régions bénéficiaires différaient nettement les unes des bilatéral était la suivante: les programmes prévus pour les De 1977 à 1979, la principale caractéristique du programme d'aide

tifs.

permet de mettre en évidence quelques éléments extrêmement significatifs.

L'attention sur les périodes 1977-79 et 1983-85. Cette méthode présenter que les grandes lignes de cette enquête, en concentrant été distinguées, à savoir 1977-79, 1980-82 et 1983-85. Nous n'allons réorientations qui ont pu survenir. Trois périodes de trois ans ont vention, et b) saisir le sens et la logique des réaménagements ou des de l'aide bilatérale par région géographique et par secteur d'inter-d'objectifs, dont les deux suivants: a) connaître la configuration (SIADP). Cette démarche fut entreprise en vue d'un certain nombre projet par projet du système d'information de gestion du bilatéral entre 1977 et 1985. Les données proviennent des enregistrements

(*) Le document intitulé "Une solution à long terme pour le Sahel" de même que des études internes sur l'ANASE (ASEAN), les pays antillais associés au Commonwealth et l'Amérique centrale contiennent les principales exceptions. Il existe aussi quelques études sectorielles d'application générale.

Le comité a examiné la répartition géographique et sectorielle des engagements financiers pris par le programme bilatéral de l'ACDI

les Canadiens, les firmes, les établissements d'enseignement supérieur et les organismes privés de ce pays impliqués en coopération internationale soient davantage associés à la préparation de ces politiques. (Recommandation # 2).

Compte tenu de l'intérêt croissant et de l'expérience grandissante du secteur privé canadien en ce qui a trait au Tiers-Monde, il est en plus recommandé que

l'Agence canadienne de développement international prenne les dispositions nécessaires pour mieux informer le public canadien sur ses politiques d'aide applicables aux régions et aux différents pays du Tiers-Monde. (Recommandation # 1).

La première recommandation du comité à cet égard est que

dehors d'un cercle relativement étroit d'initiés. ce; de plus, cette information arrive difficilement à circuler en existe, mais il faut aller la chercher dans les officines de l'Agence actuels ou potentiels puissent se référer. Certes l'information largement diffusées auxquels les différents intervenants privés canadiennes au service du développement. Il y a pénurie de documents l'ACDI a des incidences sur son rôle de mobilisatrice des ressources depuis de longues années(*). Il est entendu que cette faiblesse de

1.4 DIVERSITÉ DES PROBLÉMATIQUES DE DÉVELOPPEMENT ET NÉCESSITÉ

D'UNE PROGRAMMATION

Au Canada, les milieux officiels de l'APD sont tout à fait conscients de la diversité des problématiques du développement et de la nécessité de moduler les programmes d'aide en fonction de la situation particulière des pays aidés. Des efforts valables ont été faits en ce sens à propos de la trentaine de pays qui font l'objet d'un exercice périodique de programmation pluriannuelle à l'ACDI (pays dits de catégorie I ou de concentration, là où l'aide bilatérale s'avère très importante). Les pays de catégorie II ("non-concentration") et III ("visibilité canadienne minimale"), pour leur part, n'ont fait l'objet d'aucune démarche de cette nature, sinon dans un contexte régional. En ce qui concerne les pays de concentration, les programmes ont été établis conformément à un cadre général qui consiste en un énoncé de priorités sectorielles considérées comme étant généralement valables. Les priorités en vigueur à l'ACDI depuis le début des années 80 sont l'agriculture et l'alimentation, l'énergie, et les ressources humaines. Ces priorités ont été arrêtées en fonction, d'une part, des domaines qui apparaissaient alors conformes aux besoins les plus ressentis dans le Tiers-Monde, et, d'autre part, des secteurs d'activités où le Canada avait acquis une réputation d'excellence.

La majorité des personnes consultées aussi bien à l'ACDI qu'en dehors de celle-ci, reconnaissent que l'Agence n'a pas produit de documents d'orientation suffisamment articulés, abstraction faite de quelques études de portée très générale et des rapports internes sur les pays de concentration. On chercherait en vain un exposé cohérent sur les politiques d'aide applicables à des entités régionales telles que, par exemple, l'Afrique orientale ou l'Asie du Sud-est, qui sont pourtant des zones qui bénéficient d'une importante aide canadienne

S'il est vrai que c'est en resserrant davantage leurs liens avec l'outre-mer que les firmes et les organismes à but non lucratif du Canada contribueront plus efficacement au développement international, il convient cependant de souligner que ces partenariats entre secteurs privés ne sont pas des panacées. L'ACDI a elle-même ses propres partenaires qui sont des institutions publiques. C'est la raison pour laquelle elle ne peut se décharger systématiquement sur des tiers privés pour la gestion de ses propres projets de coopération. Il importe, en ce qui concerne les projets de gouvernement à gouvernement de type services publics entre autres, que l'Agence affirme sa **présence** et conserve sinon la direction, du moins la supervision directe des opérations de coopération pour la partie canadienne. Rappelons finalement que les partenariats intergouvernementaux constituent l'une des meilleures garanties d'avenir pour tous les partenariats existants ou futurs entre les secteurs privés du Canada et du Tiers-Monde.

activités de coopération de ce type ouvre la voie à toutes sortes d'effets pervers, notamment à l'émergence de fausses ONG. Dans la mesure où la contribution des organismes volontaires au développement international est précieuse et irremplaçable, l'ACDI doit leur assurer un avenir, et cet avenir passe nécessairement par une certaine **frugalité** dans l'attribution des budgets.

La question du partenariat se pose également à propos de la participation au développement international des organismes parapublics (hôpitaux, universités) et des institutions de type associatif (syndicats, coopératives), qui sont d'autres types d'organismes à vocation non lucrative. A la différence des organisations volontaires, leurs agents sont généralement rémunérés à des niveaux proches du secteur privé à but lucratif; ils ont aussi l'habitude de déclarer des frais administratifs élevés, comparativement aux organismes volontaires. Leurs initiatives de coopération sont recevables dans la mesure où elles ont une portée sociale plutôt qu'un intérêt privé, et dans la mesure où elles s'inscrivent dans le cadre d'une extension internationale d'une vocation nationale. Leurs projets comportent très souvent un échelonnement temporel important. Il s'agit généralement d'amorcer des démarches de développement institutionnel. La encore, le principe du partenariat, autrement dit d'une coopération entre institutions poursuivant les mêmes finalités, est un critère éclairant. On ne voit pas comment, par exemple, un département d'aviation dans un collège canadien pourrait recevoir le mandat de réorganiser un aéroport ou une société aérienne parapublique du Tiers-Monde. Son mandat ne saurait être substantiellement différent là-bas de sa vocation canadienne, en l'occurrence aider une institution homologue à former des pilotes, des cadres, etc. Ajoutons que le partenariat entre organismes parapublics ou associatifs doit reposer lui aussi sur une volonté d'aide et sur un certain sens du désintéressement.

Pour financer des projets de développement socio-économique, l'ACDI devrait en principe s'aligner sur les coûts d'opération réels des organismes volontaires. La possibilité d'une rentabilisation des

ses.
Plus saura-t-elle former une petite équipe de techniciens spécialisés. Plus aura-t-elle tenu compte de ses coûts d'opération très élevés, tout au long des délais inhérents à toute entreprise d'animation communautaire, compte tenu de la collectivité d'un groupe de paysans ou de paysannes, compte tenu de l'impossibilité d'entreprendre une démarche de formation et d'organisation d'un marais ou à l'aménagement d'une route rurale, mais il lui faut faire. Une firme privée canadienne peut certes procéder au drainage, permettre d'arriver à des résultats valables à des coûts comparativement recevraient dans le secteur lucratif privé ou gouvernemental, leur rémunération, acceptent une rémunération inférieure à celle qu'ils dans leur domaine que ceux qui oeuvrent dans d'autres milieux institutionnels, dit le fait que leurs agents, qui sont souvent aussi compétents groupes populaires. Leur composante volontaire ou bénévole, autre, sation, généralement en relation avec des communautés de base et des dimensions sociales est importante: formation, organisation, vulgarisation, est de faire du travail de développement dans des domaines où la Ils ont certes besoin de ressources compétentes, mais leur objectif salaires exorbitants à leurs professionnels et agents de terrain. sans but lucratif n'est ni de réaliser des profits, ni de payer des entre ces catégories d'intervenants. La finalité des organismes Il importe de réaffirmer les différentes orientations qui existent

mariages de raison qui seraient sans avenir.
canadiens se choisir eux-mêmes plutôt qu'à encourager des problèmes. L'ACDI aurait intérêt à laisser les partenaires organismes à but non lucratif paraître donc jusqu'à un certain point La formule tant souhaitée du partenariat entre firmes privées et

(*) A noter que les projets bilatéraux proprement dits, c'est-à-dire ceux dont l'Agence garderait l'imputabilité, pourraient aussi être l'occasion d'intégrer des exécutants moins familiers avec les pays en développement, ce qui leur donnerait l'occasion d'identifier leurs propres filières.

Cette hypothèse a été soulevée à propos de projets de développement dits "polyvalents" combinant un volet réalisation technique et un volet formation. Ce modèle veut que des organismes volontaires soient chargés de la formation dans le cadre de projets réalisés par l'entreprise privée. A première vue, la formule paraît attrayante. Pourtant, elle est accueillie avec beaucoup de réserve, voire même de méfiance, par les organismes volontaires consultés sur cette question par le comité. Ces derniers répugnent à fournir du travail à bon marché sur des projets qui misent trop exclusivement sur la technique et les infrastructures comme véhicules du développement. D'autre part, certains organismes volontaires ont développé leur propre expertise professionnelle dans différents domaines naguère réservés à l'ACDI ou à l'entreprise privée: gestion de projet, génie rural, agronomie, construction. Ces organismes sont devenus capables d'intégrer une dimension technique dans les projets qu'ils contri-

buent à mettre en oeuvre. Mais on parle de plus en plus de partenariat entre firmes privées et organismes volontaires. Lucratif sur le même modèle, l'organisme plus expérimenté jouant ici son expertise dans un domaine très particulier. Il s'agit là en vérité d'une situation qui se produit assez couramment. On peut également concevoir une association entre organismes à but non très bien conjugués pour la réalisation d'un projet, la première apportant son expérience du terrain, la seconde offrant des théoriquement possibles. Deux firmes privées peuvent

Le deuxième type de remarques se rapporte à la question comme telle du partenariat entre parties canadiennes. Différentes formes d'asso-

ministère d'un autre pays. par exemple, le ministère de l'Agriculture du Canada et le même bilatéral particulier, à l'établissement d'une collaboration entre, lui-même donner lieu, à l'occasion de la mise en oeuvre d'un projet techniques des pays aidés. Ce partenariat intergouvernemental peut sont les ministères du Plan, de la Coopération ou les ministères **orientations.** L'ACDI a ses propres partenaires bilatéraux, qui **que les partenaires se choisissent eux-mêmes en fonction de leurs** communautés rurales. Il est bon qu'il en soit ainsi, c'est-à-dire tion avec des ONG nationales, des groupements populaires ou des avec des entreprises du Sud. Pour leur part, nos ONG sont en rela- Les PME canadiennes se découvrent de plus en plus d'intérêts communs de crédit (CUP) et certaines organisations d'épargne du Tiers-Monde, rapports de coopération qui existent entre la Fédération des unions local. De tels liens sont presque naturels; pensons par exemple aux canadiennes, mais entre un partenaire canadien et un partenaire partenariat doit commencer par s'établir non pas entre des parties A ce propos, la première remarque à faire est que le véritable privées et organismes sans but lucratif.

vées, entre l'ACDI et les ONG, et même de partenariat entre firmes années. On a parlé de partenariat entre l'ACDI et les firmes pri- tourne beaucoup autour du thème du **partenariat** depuis quelques La participation des Canadiens à l'effort national de coopération

intervenants du second groupe réclament que l'ACDI joue son rôle d'agence de développement, c'est-à-dire qu'elle élabore avec les gouvernements des pays bénéficiaires des programmes et des projets qui soient susceptibles de faire appel à leurs produits ou aux exper- tises particulières qu'ils ont développées.

Certaines organisations collaboraient avec l'ACDI depuis des années et elles ont acquis une bonne expérience d'une ou de plusieurs régions du Tiers-Monde. Bien qu'ayant développé des produits ou des compétences avantageusement utilisables au Tiers-Monde, d'autres organisations sont de nouvelles venues sur la scène de la coopération. Les attentes vis-à-vis l'ACDI de ces deux types d'intervenants - qui se retrouvent autant du côté de l'entreprise privée que dans le milieu des organismes à but non lucratif - sont fort différentes. Les premiers ont des contacts avec plusieurs organisations du Tiers-Monde; ils ont souvent leurs entrées auprès des gouvernements de ces pays. Ils ont en fait développé une capacité de définir des projets de développement de petite, moyenne ou grande envergure, selon le cas. Ils attendent surtout de l'ACDI qu'elle intervienne comme une agence de financement pour leurs projets. Pour leur part, les

La mise sur pied au sein de l'ACDI des programmes spéciaux pour les organismes à but non lucratif et les maisons d'affaires a donné un essor considérable à la participation des Canadiens au développement international. La participation du secteur privé canadien à la mise en oeuvre des programmes d'aide bilatérale a donné une nouvelle impulsion à ce mouvement. Le bassin des intervenants s'est considérablement élargi au cours des dernières années. On peut dire que l'intérêt pour la coopération internationale est actuellement à la hausse dans presque toutes les régions du Canada.

Les Canadiens étaient à l'oeuvre dans le Tiers-Monde bien avant la mise en place du programme canadien d'aide publique au développement. Ces personnes oeuvraient principalement dans des mouvements religieux ou humanitaires. Le milieu des affaires était également impliqué, particulièrement les banques et les industries extractives en relation avec les Caraïbes et l'Amérique latine.

1.3 PARTICIPATION DES CANADIENS

1.2.3 Séparation des types de projets

Si l'on met de côté les projets de coopération qui sont négociés et définis directement de gouvernement à gouvernement, on se trouve en présence de deux grandes classes de projets, indépendamment des pays d'implantation de ceux-ci: les uns sont pris en main par des organisations privées canadiennes sans but lucratif (projets de développement socio-économique); les autres sont réalisés par des entreprises canadiennes à but lucratif (projets de croissance économique et de création d'emplois).

La question qui se pose est celle de savoir à qui ces projets de différente nature seront présentés par leurs investigateurs canadiens pour approbation et financement. On peut également se demander quelles instances assureront leur suivi et entreprendront éventuellement leur évaluation.

Comme il a été expliqué plus haut, il faut exclure d'emblée l'instance responsable de la programmation. Les compétences requises pour l'évaluation des dossiers de projet et des capacités opérationnelles des organismes qui présentent ces projets de même que celles de leurs partenaires sont différentes de celles qui sont nécessaires à la programmation. Il est exclu d'autre part que la même instance puisse être chargée de l'approbation, du suivi et de l'évaluation à la fois de projets de développement industriel et de projets de développement socio-économique de base. Les finalités poursuivies sont trop différentes. La solution idéale semblerait être celle qui fut brièvement présentée dans la section précédente, à savoir la mise sur pied d'une pluralité de divisions déchargées de toutes responsabilités de programmation par pays, mais tournées vers la réalisation des différents objectifs prévus dans ces programmations.

La comparaison des deux grandes catégories de pays en développement fait ressortir des ventilations différentes en ce qui concerne les formes et les véhicules de l'aide à privilégier et les clientèles particulièrement visées. La comparaison poussée de pays de même catégorie révélerait à son tour des écarts significatifs par rapport au modèle de référence. Cela nous ramène, en fait, à la démarche de programmation par pays dont il a été question auparavant.

La coopération industrielle devrait être le canal privilégié de l'aide à ces pays, compte tenu des capacités d'assimilation des technologies canadiennes de leurs entreprises. La formule idéale paraît être celle d'un partenariat entre entrepreneurs locaux et entrepreneurs canadiens, les uns et les autres apportant leur part du capital nécessaire à la mise sur pied d'entreprises conjointes, l'ACDI intervenant pour une autre partie. D'autres formules moins ambitieuses sont cependant susceptibles d'être retenues par les planificateurs de l'Agence, telles que des programmes financés par l'ACDI d'appui en gestion ou d'assistance technique aux PME locales de tel ou tel secteur industriel. L'objectif général de la coopération au développement industriel avec les nouveaux pays industriels est, tout en favorisant la création d'emplois, d'aider ces pays à développer leurs capacités d'exportation pour qu'ils puissent mieux équilibrer leurs balances des paiements. Idéalement, ces appuis devraient se prolonger par une ouverture du marché canadien aux biens manufacturés dans le cadre de ces projets de coopération industriels.

qu'ils servent effectivement à stimuler la production nationale et qu'ils interviennent comme élément d'une stratégie de coopération industrielle cohérente. De façon générale, l'un des intérêts des projets de gouvernement à gouvernement est qu'ils confèrent au Canada un meilleur pouvoir de négociation dans l'ajustement des politiques nationales de développement des pays bénéficiaires.

Les projets de gouvernement à conserver jusqu'à un certain point leur justification, même si les besoins ne se situent pas au même niveau et qu'il faut sans doute introduire davantage de souplesse dans la gestion de ces projets. Ces pays bénéficient de ressources humaines plus diversifiées et plus expérimentées que l'autre groupe de pays. Certains d'entre eux passent pour être aussi bien gérés que plusieurs pays occidentaux. Les difficultés éprouvées par leurs gouvernements tiennent pour une part au manque de ressources financières et techniques pour développer, moderniser, voire même restaurer leurs infrastructures urbaines, pour faire de l'habitat social, pour équiper leurs institutions d'enseignement supérieur, ou encore pour relancer la prospection minière. L'APD canadienne peut intervenir à ce niveau; l'ACDI doit s'engager à mettre ces pays en relation avec l'expertise canadienne privée ou publique et à fournir une partie des financements nécessaires. Plus généralement, ces pays sont aux prises avec des problèmes d'endettement et des déficits de la balance des paiements qui drainent l'économie nationale, conséquence des investissements réalisés dans les dernières années et de l'écoulement de plus en plus difficile de leurs produits sur un marché international dérangé, entre autres, par le protectionnisme et par la crise du développement international. Des programmes de type lignes de crédit peuvent avoir un sens dans ce contexte à condition

même si, globalement, le niveau de vie et les services publics offerts à la population (santé, éducation) sont très supérieurs à ce qu'ils sont dans les pays moins avancés. Certaines zones rurales, certains quartiers urbains vivent dans des conditions de pauvreté encore plus inacceptables que celles qui prévalent dans ces derniers pays dans la mesure où cette pauvreté se détache sur un fond de plus grande prospérité: opulence des élites politico-économiques, mais aussi bien-être relatif des couches moyennes et des ouvriers salar-

riés.

Les projets de type ONG orientés vers le développement socio-économique de base en milieu rural ou urbain ont encore leur raison d'être,

En ce qui concerne les nouveaux pays industrialisés et ceux qui sont en passe de faire partie de ce club, la même approche à trois courants peut être appliquée, mais cette fois dans des proportions et avec des contenus différents.

1.2.2 L'aide aux pays plus avancés

Le troisième volet de l'aide canadienne aux pays défavorisés devra se rapporter au **renforcement des institutions** gouvernementales et para-gouvernementales. Il s'agit en somme de faire en sorte que les agences gouvernementales et les services publics de ces pays deviennent de meilleurs agents de développement et qu'ils utilisent plus efficacement les ressources très limitées qui sont à leur disposition. Si l'on se place dans cette perspective, le financement d'une école technique ou la construction d'une route par un entrepreneur canadien sont des mesures qui, bien qu'essentielles au développement, demeurent extrêmement partielles. En tant qu'instance elle-même gouvernementale, l'ACDI devra s'impliquer plus directement dans le suivi des projets d'appui aux institutions publiques des pays aidés. D'autres types de projet (aide alimentaire, lignes de crédit) pourront s'inscrire dans ce cadre d'intervention de gouvernement à gouvernement, mais ils devront s'intégrer dans un plan d'ensemble qui sache tenir compte des autres formes d'initiatives de coopération retenues par le Canada pour un même pays.

prévue à cette fin, la proportion exacte dépendant des conditions particulières de chaque pays bénéficiaire. Cette aide devrait de préférence prendre la forme de projets de coopération industrielle fondés sur un partenariat entre de petites entreprises privées locales et des PME canadiennes.

Au niveau macro-économique, on peut penser que les pays moins avancés ont objectivement intérêt à ce que leurs économies nationales s'impriment davantage les unes les autres à l'échelon régional en développant des complémentarités dans le domaine notamment de la petite industrie créatrice d'emplois et en constituant des marchés intérieurs plus importants pour un certain nombre de produits manufacturés de première nécessité. Ces pays ont besoin de se doter d'une **base industrielle minimale**, et ils doivent être appuyés en ce sens. Une partie de l'aide canadienne aux pays moins favorisés devrait être

développement fournie à ces pays. être dirigée la **plus grande proportion** de l'aide publique au des États des pays moins développés, c'est sur ce terrain que doit l'immense des besoins à satisfaire et de la faiblesse des moyens mettent en oeuvre avec leurs partenaires locaux. Compte tenu de les petits projets d'appui du type de ceux que les ONG canadiennes qui cherchent à se valoriser et qu'il faut encourager par de multiples ressources, des savoir-faire, un esprit d'initiative et de créativité. Même dans les quartiers urbains défavorisés, il existe des améliorer sensiblement les conditions de vie familiales et villageoises. Leur plus profitablement et dégager des revenus suffisants pour petits financements, minimum d'infrastructure), peuvent être mises en qui, moyennant certains appuis (formation, organisation paysanne, rienne, les paysans disposent presque toujours de ressources locales saut peut-être dans les régions où domine la grande propriété ter- **pement socio-économique de base**. En milieu rural, par exemple, contre la pauvreté. Le comité préfère cependant parler de **développement** l'équivalent de ce que l'on qualifie parfois d'initiatives de lutte Plusieurs des actions de développement à entreprendre sont en fait santé de base, consolider les capacités de gestion de leurs États. perçues importantes en matière d'alphabétisation, de prévention et de charge de travail des femmes surtout en milieu rural, faire des

1.2 PROJETS SOCIO-ECONOMIQUES ET PROJETS DE DEVELOPPEMENT

INDUSTRIEL

Un programme d'aide conforme à la situation d'un pays n'est pas forcément transposable dans ses objectifs comme dans ses modalités à d'autres États. Il n'est pas nécessaire d'insister sur le fait que le Cameroun ou la Colombie n'en sont pas au même stade de développement que le Mali ou la Bolivie.

Les pays en développement se partagent en deux grands groupes. Il s'agit en gros des pays dits moins avancés (LPMA) et des autres pays en voie de développement. Il y a d'une part des États dont les économies nationales n'ont pas vraiment amorcé leur décollage. Bien au contraire, ils demeurent aux prises avec des déficits alimentaires, une détérioration de la condition paysanne, une dépendance excessive envers deux ou trois biens d'exportation, etc. Il y a d'autre part des États qui disposent de certains atouts (ressources naturelles, situation géographique, ressources humaines) et qui, compte tenu des progrès en cours ou déjà réalisés en matière de développement social et agricole, se préoccupent de plus en plus de se tailler une place dans le réseau du commerce international pour écouler leur production manufacturière (agro-industries, industries textiles notamment), sans parler de leurs ressources minières ou autres.

1.2.1 L'aide aux pays moins avancés

Les pays du premier groupe ont encore beaucoup de chemin à faire avant de pouvoir s'insérer profitablement dans ce réseau et, éventuellement, de devenir des partenaires commerciaux intéressants pour le Canada. Ils doivent notamment accéder à l'autosuffisance alimentaire et dégager des surplus agricoles, améliorer leurs techniques de production, sauvegarder leur potentiel agro-écologique, soulager la

Compte tenu, d'une part, de l'importance accordée à la mobilisation du secteur privé canadien et à ses propres initiatives de développement dans la mise en oeuvre de l'APD canadienne, compte tenu, d'autre part, du rôle indispensable que les États du Tiers-Monde reconnaissent de plus en plus à leurs propres secteurs privés dans leurs plans de développement nationaux, l'ACDI - plus exactement son organe central de planification - s'assurera que ses cadres de programmation demeurent assez souples pour que la **majeure partie** des enveloppes prévues pour les projets de coopération de première et de deuxième catégories soit administrée en fonction d'une approche qui ne soit pas trop directive.

Pour bien saisir la souplesse du modèle proposé, il est important en premier lieu de noter que la part des financements alloués pour chacun des trois grands types de projet variera d'un pays à l'autre, en fonction du contenu de la programmation pluriannuelle établie par l'organe central de planification. Seul ce dernier aura une vision d'ensemble sur la programmation d'un pays bénéficiaire quelconque. Par rapport à ce pays, le rôle de chacune des divisions opérationnelles consistera uniquement à mettre en oeuvre la portion de la programmation qui la concerne. C'est la raison pour laquelle leurs fonctions d'évaluation s'arrêteront à des projets individuels. L'évaluation de l'impact de l'ensemble d'une programmation nationale devrait relever de l'instance responsable de sa conception.

Il convient en deuxième et dernier lieu de préciser que l'enveloppe affectée à un pays donné pour des projets relevant de la première division opérationnelle serait pour une part réservée à des projets déjà formellement identifiés lors de l'exercice préalable de programmation, et pour une part allouée aux ONG à but non lucratif qui soumettraient à cette même division des projets conformes aux grandes orientations et aux spécifications de la programmation prévue. Dans le premier cas, le personnel de la division se contentera de sélectionner une agence d'exécution sérieuse pour un projet déjà identifié en haut lieu, alors que dans la seconde hypothèse, il lui appartiendra d'étudier des propositions de projets aussi bien que d'apprécier les capacités opérationnelles de l'organisme soumissionnaire et de ses partenaires locaux.

La division de la coopération industrielle et commerciale fonctionnerait selon un modèle comparable, mais il en irait autrement de la troisième division dans la mesure où les projets de gouvernement à gouverner de type services publics ou autres seraient tous bien identifiés dès le stade de la programmation conjointe.

de telle communauté rurale ou groupement populaire, de telle association pré-coopérative ou des femmes de tel ou tel milieu. Elle aurait également comme rôle de vérifier le sérieux des organismes canadiens et de leurs partenaires locaux. Le suivi et l'évaluation des projets subventionnés seraient aussi de son ressort.

La seconde division se rapprocherait de l'actuel programme de coopération industrielle, à cette différence qu'elle ferait davantage que d'accorder des subventions pour des études préparatoires. Elle disposerait des outils et des fonds nécessaires pour étudier, financer, faire le suivi et évaluer les projets de coopération industrielle ou commerciale. La finalité de ces projets serait en général de promouvoir la croissance économique et en particulier d'améliorer la compétitivité et la rentabilité des firmes privées du Tiers-Monde en leur faisant bénéficier de l'expertise et des technologies du secteur privé canadien. Les projets d'entreprises conjointes mutuellement profitables aux partenaires canadiens comme à leurs homologues du Sud seraient particulièrement privilégiés. Il serait sans doute souhaitable, voire même nécessaire, que les firmes canadiennes aussi bien que leurs partenaires contribuent eux-mêmes au montage financier de ces projets.

La troisième division se rapprocherait du bilatéral tel qu'il existait vers 1970, avant l'action convergente et l'ère des programmes bilatéraux par pays. Les projets de gouvernement à gouvernement dont elle assurerait la mise en oeuvre - mais normalement pas l'exécution comme telle, qui serait confiée à des contractuels de son choix - seraient tout d'abord du type de ceux dont une administration provinciale, fédérale et, dans certains cas, municipale se tient responsable au Canada: **services publics** tels que la voirie, les installations portuaires, l'épuration des eaux. Les projets de renforcement institutionnel des organismes publics et parapublics de même que les lignes de crédit et l'aide alimentaire d'Etat à Etat seraient également de cette division.

La première division se rapprocherait dans une certaine mesure des programmes spéciaux actuels. Elle aurait pour tâche de veiller à la mise en oeuvre de projets à but non lucratif typiquement conçus en fonction d'une clientèle "ciblée": développement socio-économique

(1) Trois divisions opérationnelles devraient être mises sur pied: une division chargée des projets participatifs de développement socio-économique en lien surtout avec le milieu des organisations canadiennes à but non lucratif et leurs partenaires sur le terrain; (2) une division chargée des projets de développement économique participatifs en lien surtout avec le monde canadien des affaires et ses partenaires locaux; et finalement (3) une division chargée de l'opérationnalisation des projets élaborés conjointement par l'ACDI et ses propres partenaires gouvernementaux du Tiers-Monde.

• rents.

- deuxièmement une pluralité de divisions opérationnelles constituées en vue de la mise en oeuvre de catégories de projets poursuivantes des finalités distinctes et répondant à des besoins différents.

- d'abord un organe central de planification et de programmation relevant directement de la présidence de l'Agence et dont les deux grandes fonctions seraient (a) de définir une politique de planification et d'opérationnalisation et (b) de programmer l'APD canadienne notamment dans ses opérations non multilatérales; cet organe serait plus spécifiquement l'artisan des programmations par pays ou même par région; à ce titre, il entreprendrait des relations étroites avec les ministères du Plan ou de la Coopération des pays aidés; il serait en plus chargé du suivi et de l'évaluation de l'impact de ses programmations; ces dernières devraient idéalement être établies pour au moins 5 années;

éléments sont les suivants:

Les pages qui précèdent ont mis en évidence certaines des déficiences majeures de la structure et du fonctionnement actuels de l'Agence. Elles suggèrent par le fait même les principaux éléments de la configuration d'une ACDI remodelée. Très sommairement présentés, ces

développementale de l'Agence. considérablement à l'efficacité opérationnelle et à l'efficacité projets bilatéraux, le malaise subsiste à l'heure actuelle, nuisant représentent encore qu'une faible proportion de l'ensemble des oeuvre de ses propres projets. Bien que ces nouveaux projets ne l'habitude de négocier avec de simples exécutants pour la mise en simultanément exécutants et concepteurs, alors qu'il avait surtout plus en plus souvent devant des intervenants canadiens qui étaient priée. En fait, à partir de 1981-82, le bilatéral s'est retrouvé de lui a pas donné les outils nécessaires pour les gérer de façon appropriée. On peut donc dire du bilatéral qu'il a beaucoup fait pour s'ouvrir à des projets nouveaux pour lui, mais qu'on ne cite de chacune. On peut donc dire du bilatéral qu'il a beaucoup tion et l'expérience soient adaptées aux exigences et à la spécification et notamment être confiée à du personnel spécialisé, dont la formation ou lucratif, devrait faire l'objet d'un traitement particulier but lucratif de type ONG et les projets de coopération à but commercial, à savoir les projets de développement socio-économique sans Le comité estime que chacune de ces deux grandes catégories de

bilatérale. administratifs et les lenteurs parfois excessives de la bureaucratie comme les autres supportent difficilement les goulots d'étranglement des entreprises conjointes avec des partenaires locaux, mais les unes tant certains appuis financiers, à prendre des risques pour former négatives. Quelques-unes d'entre elles peuvent être prêtes, moyendiens. Du côté des firmes privées, on observe les mêmes conséquences mettre en doute la crédibilité même de leurs partenaires ONG cana-

D'autres difficultés sont apparues, suite à ces nouveaux développements. La principale est qu'aux nouveaux types d'initiatives et de projets qu'elle a d'une certaine façon encouragés, l'ACDI doit imposer les mêmes procédures d'approbation que celles qu'elle se doit d'appliquer aux projets de type traditionnellement bilatéral. C'est ainsi que certains projets de développement communautaire ont été étudiés pendant près de deux ans avant que le financement promis ne soit effectivement accordé. Les gouvernements des pays en développement sont habitués à de tels délais, mais on ne peut en dire autant des communautés rurales ou des groupements populaires du Tiers-Monde, qui finissent non seulement par se lasser d'attendre, mais aussi par

cause de ces concurrences malsaines entre programmes. En somme par ne plus savoir exactement qui fait quoi à l'Agence à assurer une partie de sa spécificité et de son mandat. On finit double emploi avec ce dernier programme, mais elles lui soutirent l'industrial. Ces lignes de crédit ne font sans doute pas comme un développement parallèle par rapport au programme de coopération. En ce cas-ci, les lignes de crédit du bilatéral apparaissent canadiens jusqu'à considérés avant tout comme des agences d'exécution bilatéral devenir "responsive" vis-à-vis un type d'intervenants de coopération commerciale ou industrielle. Ici encore, on voit le pays aidés pour définir et faire financer **leurs propres** projets par certaines des quatre divisions bilatérales en faveur de quelques privées canadiennes ont su tirer parti des lignes de crédit ouvertes Par ailleurs, comme il a déjà été mentionné plus haut, des firmes

Du point de vue des organismes privés sans but lucratif, la politique de l'action convergente apparaît maintenant comme un autre programme réceptif à leurs demandes de financement, autrement dit comme un autre programme spécial dont la particularité est de ne pas être géré par la direction générale des programmes spéciaux de l'Agence.

agents de développement, c'est-à-dire comme des intervenants capables de définir et de mettre en oeuvre avec leurs partenaires des projets de développement tout à fait crédibles. Des fonds furent donc débloqués pour des projets participatifs de ce type par le bilatéral, qui n'hésita pas à inviter certains organismes canadiens à formuler des projets susceptibles de s'intégrer dans ses propres programmes par pays. Ces organismes privés devinrent en quelque sorte de nouveaux instruments pour le programme bilatéral. Il y eut effectivement un rencontre d'intérêt dans la mesure où ces organismes trouvaient là des fonds qui leur permirent comme jamais auparavant de mettre en valeur leurs nouvelles compétences, et ce conformément à leurs propres orientations institutionnelles(*). Après à peine quelques années de ce nouveau régime, certains de ces organismes disposent de capacités techniques et professionnelles d'intervention qui sont incomparablement plus grandes à l'heure actuelle qu'à la fin des années 1970.

A travers l'action convergente, les divisions opérationnelles bilatérales, qui jusque-là avaient essentiellement été soucieuses de répondre aux demandes des gouvernements du Tiers-Monde, se sont montrées ouvertes - c'est-à-dire "responsive", pour employer une terminologie bien connue à l'Agence - aux initiatives définies par des intervenants **canadiens**. Traditionnellement, les divisions bilatérales avaient surtout considéré ces intervenants, quels qu'ils soient, comme de simples agents d'exécution pour des projets élaborés par elles-mêmes et par leurs partenaires gouvernementaux du Tiers-Monde.

(*) Les organisations sans but lucratif furent les premières à profiter de cette nouvelle ouverture. Néanmoins, les firmes privées eurent tôt fait d'exercer des pressions pour avoir le privilège de soumettre des projets au bilatéral et d'obtenir son soutien financier.

Compte tenu des appuis fournis depuis longtemps par les programmes spéciaux de l'Agence, ces organismes avaient effectivement développé une présence institutionnelle dans un grand nombre de pays et créé des liens solides avec une foule de partenaires et de communautés locales. Qui plus est, plusieurs d'entre eux, à commencer par les plus expérimentées, commençaient à s'affirmer comme de véritables

Mais les choses ont beaucoup évolué depuis 1981-82, en particulier à cause de la nouvelle politique dite de "l'action convergente". Les programmes bilatéraux de l'ACDI ont mis au point de nouvelles approches, dont celle de l'action convergente qui consiste à confier aux organismes à but non lucratif, notamment aux organisations volontaires, la réalisation de projets de développement impliquant des groupes de base ou des communautés locales des pays du Sud.

Les divisions opérationnelles bilatérales ont par exemple beaucoup fait appel aux ressources des institutions publiques ou parapubliques du gouvernement fédéral - parfois des gouvernements provinciaux - pour l'exécution de leurs projets de gouvernement à gouvernement. Elles ont beaucoup travaillé également avec les firmes privées pour l'exécution de projets d'infrastructure notamment. Jusqu'à ces dernières années, elles avaient assez peu mobilisé les ressources des organismes privés sans but lucratif, qui avaient coutume de traiter essentiellement avec les programmes spéciaux de l'Agence.

Bien qu'il soit exact de dire que toutes les divisions opérationnelles peuvent, au besoin, puiser dans l'éventail des capacités et des expertises canadiennes les ressources humaines et institutionnelles pouvant contribuer à la mise en oeuvre des programmes de développement qu'elles acceptent de financer, il n'en demeure pas moins que ces divisions ont toujours entretenu des liens privilégiés avec certains types d'intervenants canadiens.

Cette situation par laquelle les activités de programmes d'aide importants échappent aux cadres définis par les programmes de l'ACDI institutionnellement chargés de la programmation paraît plutôt problématique. Loïn d'aller dans le sens d'une plus grande cohérence et d'une amélioration de l'impact développemental de notre APD, elle semble favoriser une certaine **dispersion** des efforts. L'une des raisons d'être de cet éparpillement des ressources paraît être que les responsabilités de programmation ont été confiées à des divisions à vocation premièrement opérationnelle équivalentes à d'autres divisions opérationnelles. Dans la mesure où l'APD canadienne a avantage à être canalisée de façon plus cohérente, il y aurait intérêt à ce que les programmations par pays ou par régions soient élaborées par une instance qui puisse donner certaines directives à l'ensemble des divisions opérationnelles.

Les fonds attribués à ces autres canaux de l'APD canadienne ont eu nettement tendance ces dernières années à croître plus rapidement que ceux mis à la disposition des directions bilatérales. Le budget des programmes spéciaux qui s'établissait, par exemple, à 5 000 000\$ en 1968 était de 186,6 millions \$ pour l'année 1984-85, ce qui représentait près de 9% de notre APD. L'enveloppe allouée à la coopération industrielle, évaluée à près de 40 millions \$ actuellement, a fait un bond spectaculaire au cours des dix dernières années. Pour sa part, le CRDI disposait de 75 millions \$ en 1984-85, contre 53,5 millions \$ deux années plus tôt.

Il en va de même pour l'aide multilatérale aux organisations internationales de développement, pour les sociétés de la Couronne (Centre de recherches pour le développement international, Corporation Pétro-Canada pour l'assistance internationale), de même que pour les programmes de coopération mis en oeuvre par certains gouvernements provinciaux, par exemple.

En théorie, ces programmes, qui sont le résultat de négociations entre les parties concernées, peuvent apparaître comme applicables à l'ensemble de l'Agence. En pratique, les projets appuyés par les programmes spéciaux et la direction de la coopération industrielle sont laissés à l'initiative d'organismes privés canadiens qui ne sont

publique importante.

L'une des particularités des quatre programmes bilatéraux par rapport aux autres programmes opérationnels est d'entretenir des rapports étroits et suivis avec ces gouvernements. Une autre particularité importante est le mandat qui leur a été dévolu en vertu de leurs orientations régionales (Amériques, Asie, Afrique anglophone et Afrique francophone) d'élaborer des programmes multisectorielles valables pour les pays et les régions qui bénéficient d'une aide

instances publiques de ces pays.

Les sept directions opérationnelles ont été mises en place essentiellement pour répondre aux demandes formulées par différents types d'intervenants: tantôt les institutions internationales (pour le programme multilatéral), tantôt les gouvernements des pays du Tiers-Monde (pour les quatre programmes bilatéraux), tantôt les organismes privés canadiens (cas des programmes spéciaux et de la coopération industrielle). Les institutions internationales soutenues par le programme multilatéral opèrent elles-mêmes en relation directe avec les gouvernements des pays du Tiers-Monde qu'elles aident. Il en est de même pour les organismes privés canadiens dont les initiatives sont d'une façon directe ou indirecte sanctionnées par ces mêmes gouvernements. Il leur arrive régulièrement de négocier avec des ministères ou avec d'autres

programmes spéciaux, qui soutient les efforts des ONG, des institutions d'enseignement, des syndicats, etc.

1.1 REPENSER LES STRUCTURES DE GESTION DE L'APD

La structure de l'Agence canadienne de développement international peut se résumer comme suit: (a) d'une part, un certain nombre de directions générales de services qui ont comme mandat d'appuyer la présidence de l'Agence et ses directions proprement opérationnelles; (b) d'autre part, sept (7) divisions opérationnelles ayant chacune leur mandat propre, à savoir:

- la direction générale du programme multilatéral, dont la fonction est d'acheminer des financements canadiens - en l'occurrence des montants très importants comparativement aux autres pays donateurs - vers les institutions et les organismes internationaux, et de voir à ce que les intérêts du Canada soient pris en compte dans leurs politiques, leurs programmes et leur mode de gestion;

- quatre directions générales bilatérales à vocation régionale ayant comme mandat de répondre aux besoins spécifiques des pays avec qui le gouvernement canadien a décidé d'entretenir des relations d'aide importantes; en plus d'être chargées de planification corporative, ces directions voient à la mise en oeuvre des programmes d'aide au développement convenus entre le Canada et les pays concernés;

- deux directions générales dont la raison d'être est d'appuyer les organisations à but lucratif et à but non lucratif dans leurs efforts respectifs de coopération pour le développement, à savoir la direction générale de la coopération industrielle qui travaille en lien avec les firmes privées, et la direction générale des

pays qui bénéficient de l'aide canadienne. La **seconde question** est subordonnée à la première. Elle se rapporte plus précisément à la position charnière de l'ACDI comme organe de mobilisation des ressources canadiennes au service du développement international. On peut la formuler comme suit: tels qu'ils existent présentement, nos programmes d'aide au développement parviennent-ils à tirer le meilleur parti possible de l'ensemble des intervenants privés canadiens capables d'apporter une contribution utile?

Le comité a principalement travaillé en fonction de ces deux grandes interrogations. La première se réfère en fait à la diversité des problématiques de développement dans le Tiers-Monde, à la nécessité pluralité des formules d'aide à mettre en oeuvre de même qu'à la performance administrative du principal véhicule institutionnel de l'APD canadienne, à savoir l'ACDI. La seconde grande question porte sur les modalités de la participation des Canadiens à l'aide publique au développement. L'analyse des différents aspects de ces deux questions de fond débouchera sur un certain nombre d'hypothèses et de recommandations qui, de l'avis du comité, devraient faire avancer le débat sur la problématique canadienne de l'APD.

Dès lors, touchant les transferts de biens, de technologie, de services ou encore de liquidités que le Canada fournit de différentes façons aux pays en développement par le biais de ses programmes bilatéraux ou multilatéraux, la **première question** qui se pose est celle de savoir si la gestion et les modalités actuelles de l'APD sont conçues de façon à concourir effectivement à la solution des impasses économiques et sociales qui paralysent le développement des

Il est entendu qu'aucun pays donateur ne peut faire abstraction de ses propres réalités socio-économiques. Dans l'exercice de son mandat, qui est de contribuer au développement socio-économique des pays du Tiers-Monde, l'ACDI en tant que gestionnaire de l'APD doit forcément être ouverte aux demandes et aux initiatives d'un large éventail d'intervenants canadiens qui ont la volonté et la capacité d'aider les pays du Tiers-Monde à actualiser leur potentiel humain, agricole, minier ou industriel. Elle trouvera bon nombre de ces intervenants parmi les agents économiques privés, les institutions d'enseignement supérieur et les groupes associatifs. Mais l'Agence doit s'assurer que ces nombreuses sollicitations sont conformes aux grands objectifs poursuivis par ses programmes de coopération. Le rôle de l'ACDI ne devrait pas être de maximiser à court terme les transferts de toute nature entre le Canada et les pays bénéficiaires de son aide, mais plutôt de mobiliser les ressources canadiennes les plus aptes à apporter une contribution valable à la résolution des problèmes du Tiers-Monde, et de faire en sorte que ces pays deviennent à plus long terme des partenaires avec lesquels puissent se développer des liens économiques et autres qui soient avantageux aussi bien pour les Canadiens que pour les citoyens de ces États.

visant à maximiser l'impact des contributions aussi bien privées que publiques, mais aussi de soutenir les efforts d'éducation du public pour faire en sorte que les citoyens canadiens comprennent la nécessité de réduire nos barrières tarifaires et non tarifaires.

INTRODUCTION

L'aide canadienne au développement débute vers la fin des années 1940 par des contributions à la BIRD et au Programme d'assistance technique des Nations Unies, qui furent suivies par des contributions au Plan Colombo en 1950 et par la mise sur pied en 1960 du Bureau de l'aide extérieure (BAE). L'ACDI fut créée en 1968 pour donner encore plus d'envergure à l'effort canadien de développement international. Cette décision était conforme aux attentes de la population qui était prête à appuyer les pays nouvellement indépendants dans leurs efforts de construction nationale. On savait que ces pays étaient aux prises avec de graves problèmes auxquels ils pouvaient difficilement faire face avec leurs maigres ressources: accroissement démographique, pauvreté rurale, alphabétisme, etc. L'APD est l'expression concrète de l'esprit de générosité des Canadiens et du sens profond des responsabilités internationales qui anime notre société.

Aujourd'hui, de plus en plus de Canadiens savent que l'APD ne peut entretenir à elle seule le développement, ni corriger les déséquilibres engendrés par la structure actuelle des flux économiques mondiaux. Ils estiment qu'il faudra prochainement adopter des mesures concrètes pour redistribuer les avantages commerciaux, notamment en acceptant certaines concessions dans le cadre des accords du GATT. L'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires en faveur des produits industriels et primaires du Tiers-Monde constitue, tout au moins pour certains pays, un outil plus efficace que l'APD pour promouvoir les efforts de développement endogène. Les insuffisances de l'APD rendent d'autant plus impérieuse l'utilisation optimale des fonds publics en faveur des pays en développement. Les Canadiens, pour leur part, sont tout à fait disposés à jouer un rôle actif et à participer à notre effort de coopération internationale. Mais il appartient au gouvernement de définir des cadres d'intervention

Les chiffres publiés récemment par Statistique Canada indiquent que les flux de capitaux privés entre le Canada et le Tiers-Monde ont connu une certaine décroissance ces dernières années. Il faut en déduire que l'apport canadien au développement international devra principalement passer par le secteur public pour de nombreuses années à venir. C'est ici que prennent tout leur sens les engagements réussis pris par le gouvernement canadien de faire en sorte que le volume de notre APD augmente progressivement au cours des dix ou quinze prochaines années pour atteindre le niveau critique de 0,7% de notre PNB. Il importe que le Canada prenne toutes les dispositions nécessaires pour se rapprocher résolument de cet objectif.

Pendant que les Canadiens discutent des modalités de gestion de l'aide et de la meilleure façon de mobiliser les ressources canadiennes au service du développement, la situation des **pays les moins avancés (LPMAs)** continue de se détériorer et leurs populations s'enlisent toujours davantage dans la pauvreté, voire même dans la misère. L'aide publique canadienne à ces pays se chiffre actuellement (1984) à quelque 650 000 000\$. Principalement absorbé par les questions de gestion de l'APD et de mobilisation des secteurs privés canadiens, le comité n'a pu consacrer toute son attention aux problèmes spécifiques des pays les plus pauvres et aux mesures spéciales que l'aide canadienne devrait prendre à leur égard. Néanmoins, le nouveau modèle de gestion de l'APD que le comité propose a toute la souplesse voulue pour répondre plus adéquatement aussi bien aux besoins particuliers des pays les plus pauvres qu'à ceux des pays qui sont effectivement en voie de développement.

Les signataires de ce rapport formulent l'espoir que la Ministre y trouvera tout au moins quelques éléments de réponse aux questions qui ont été portées à l'attention du comité, de même que certaines orientations pour l'action.

comme mobilisatrice des ressources canadiennes en faveur du développement international.

La situation qui prévaut actuellement est grosso modo la suivante: tout en continuant à assurer la mise en oeuvre d'un vaste ensemble d'activités de coopération et de développement, les quatre programmes régionaux bilatéraux de l'ACDI ont acquis surtout depuis 1980 le mandat d'élaborer des programmations pour les pays et les régions aidés par le Canada; mais ces quatre programmes n'exercent aucun contrôle direct sur les activités et les budgets - qui sont en pleine croissance depuis une dizaine d'années déjà - des autres programmes d'aide fédéraux qui interviennent dans ces mêmes pays. Ces quatre programmes sont par ailleurs de plus en plus appelés à collaborer avec des intervenants qui sont les clients, en quelque sorte traditionnels, de ces autres programmes, en particulier avec un large éventail d'organismes sans but lucratif (qui continuent néanmoins de traiter surtout avec les programmes spéciaux de l'Agence) et avec les firmes privées qui étaient surtout liées au programme de coopération industrielle, tout au moins en ce qui concerne la définition et le financement initial de projets de développement de ce type. C'est ainsi que, par exemple, les programmes bilatéraux font de plus en plus appel aux services des organisations de type volontaire pour la réalisation de projets de développement socio-économique touchant des communautés rurales du Tiers-Monde, tandis que les firmes privées canadiennes se sont mises à définir et à faire financer des projets de coopération dans le cadre des lignes de crédit bilatérales avec l'accord de certains pays bénéficiaires.

Le comité considère que l'ACDI doit repenser son mode de fonctionnement dans un souci de cohérence interne, mais aussi d'efficacité opérationnelle. Des propositions concrètes seront présentées à cet effet dans le cadre de ce rapport.

Le Groupe d'étude sur le programme canadien d'aide publique au développement créé en octobre 1985 par l'Honorable Monique Vézina, ministre des Relations extérieures, a entrepris une démarche de consultation d'un large éventail d'intervenants, de recherche et de réflexion sur l'aide canadienne qui s'est poursuivie jusqu'en juin 1986. Le mandat du Groupe d'étude était de formuler des recommandations quant à d'éventuels réajustements dans les politiques et les modalités de gestion de l'aide canadienne et quant aux moyens les plus appropriés pour favoriser la mobilisation des intervenants canadiens au service du développement international. Le rapport-synthèse qui suit a été rédigé en juillet et en août 1986 par un comité de rédaction qui s'est largement inspiré de l'ensemble des contributions du Groupe, mais qui assume l'entière responsabilité des recommandations qui y sont formulées.

Au cours de sa démarche de réflexion, le comité est parvenu à la conclusion que le défi majeur de l'APD canadienne au cours des prochaines années sera la recherche d'une plus grande cohérence et d'une meilleure intégration entre les différents programmes ou projets de coopération tels que mis en oeuvre par une variété d'intervenants aussi bien publics (divisions de l'ACDI, sociétés de la Couronne, etc.) que privés (firmes, institutions d'enseignement, organismes volontaires, etc.), de même que par les organisations internationales de développement. Il s'agira en particulier de réaliser, par le biais de la planification, un juste équilibre entre les programmes d'aide qui favorisent la croissance économique des pays en développement et ceux qui encouragent le développement socio-économique de base. Il s'agira également de renforcer les dispositifs de programmation de l'ACDI et d'améliorer son efficacité

Ce Groupe d'étude aura pour mandat de :

1. examiner s'il convient d'apporter des changements au cadre politique, à l'éventail des programmes et aux méthodes actuelles de l'ACDI, compte tenu de la nécessité pour l'ACDI de continuer à répondre aux objectifs des pays bénéficiaires de l'aide au développement;

2. trouver de nouvelles façons d'encourager les institutions - aussi bien dans les secteurs lucratifs que non lucratifs - à collaborer leur participation au développement international et à collaborer plus étroitement les unes avec les autres dans leur intérêt mutuel, dans l'intérêt des pays bénéficiaires et dans l'intérêt national;

3. évaluer toute question ou proposition que la Ministre des Relations extérieures ou la présidente de l'ACDI, par l'intermédiaire du Ministre, pourrait porter à l'attention du Groupe d'étude.

Le Groupe d'étude communiquera les résultats de ses travaux au Ministre des Relations extérieures au plus tard le 1^{er} juin 1986(*).

La Ministre des Relations extérieures
15 octobre 1985

(*) Cette échéance a été ultérieurement reportée au 15 août 1986.

L'Agence canadienne de développement international est le principal organisme responsable de la mise en oeuvre, du contrôle et de la coordination du programme d'Aide publique au développement (APD) du Canada. Elle conseille également le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures et le Cabinet, par l'intermédiaire du Ministre des Relations extérieures, sur les politiques et les questions relatives au développement international.

Le cadre politique à l'intérieur duquel fonctionne l'ACDI - et qui est une combinaison d'objectifs précis et de lignes directrices générales - a été élaboré à la suite des décisions prises par le gouvernement au cours des vingt dernières années.

Pour s'assurer que les éléments de ce cadre politique demeurent pertinents en regard des tendances actuelles en matière de développement, la Ministre des Relations extérieures a demandé que soit formé un groupe d'étude chargé d'examiner les politiques et le fonctionnement de l'ACDI. Le Groupe d'étude présentera ses idées et ses recommandations au Ministre afin de l'aider à parfaire ses vues relatives à diverses questions, en relation avec sa participation à l'examen du Livre Vert et aux travaux du Comité permanent chargé des affaires extérieures et de la défense nationale qui porteront sur les politiques et programmes canadiens d'aide au développement. Il évaluera la faisabilité de certaines propositions destinées à améliorer l'efficacité des programmes d'APD du Canada.

2.3	ADMISSIBILITÉ DES PAYS ET CONCENTRATION DE L'AIDE	47
2.4	L'AIDE LIÉE	53
2.5	RÈGLES ADMINISTRATIVES	59
2.5.1	Contraintes de décaissement	59
2.5.2	Contrôles administratifs et mécanismes de gestion	63
2.5.3	Centralisation administrative	68
2.5.4	Compression du personnel	72

TROISIÈME PARTIE:

UN NOUVEAU MODÈLE ORGANISATIONNEL	75
---	----

3.1	LES POINTS ESSENTIELS	75
3.2	CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU MODÈLE	77
3.3	PRÉSENTATION DÉTAILLÉE	78
3.3.1	L'unité de planification	78
3.3.2	L'ensemble des unités opérationnelles	82
3.3.3	Les bureaux régionaux	92
3.4	EVALUATION	95
3.5	RÉSUMÉ	97
3.6	RECOMMANDATION FINALE	99

CONCLUSION	101
----------------------	-----

ANNEXE 1: Diagramme de la nouvelle structure de gestion de l'APD	
ANNEXE 2: Sommaire des recommandations	Pages 1 à 5

TABLE DES MATIÈRES

MANDAT	iii
PRÉAMBULE	v
INTRODUCTION	1

PREMIÈRE PARTIE:

GESTION ET MISE EN ŒUVRE DE L'APD CANADIENNE	5
--	---

1.1 REPENSER LES STRUCTURES DE GESTION DE L'APD	5
1.2 PROJETS SOCIO-ÉCONOMIQUES ET PROJETS DE DÉVELOPPEMENT	
INDUSTRIEL	16
1.2.1 L'aide aux pays moins avancés	16
1.2.2 L'aide aux pays plus avancés	18
1.2.3 Séparation des types de projets	21
1.3 PARTICIPATION DES CANADIENS	22
1.4 DIVERSITÉ DES PROBLÉMATIQUES DE DÉVELOPPEMENT ET	
NECESSITÉ D'UNE PROGRAMMATION	28

DEUXIÈME PARTIE:

DIRECTIVES POLITIQUES ET RÈGLES ADMINISTRATIVES	37
2.1 INTRODUCTION	37
2.2 VOLUME ET RÉPARTITION DE L'APD	39
2.2.1 Volume de l'aide	39
2.2.2 L'aide aux pays moins avancés	40
2.2.3 Formes de l'aide et mécanismes	42

REMERCIEMENTS

Nous tenons à exprimer notre reconnaissance aux personnes - malheureusement trop nombreuses pour que nous puissions les remercier individuellement - qui nous ont fait bénéficier de leurs réflexions sur l'APD. Ces personnes provenaient aussi bien du secteur privé que de la fonction publique. Toutes nous ont accordé leur plus entière collaboration. Le personnel de l'ACDI affecté à notre Groupe d'étude doit être félicité pour l'excellente qualité de ses services. Enfin, nous voudrions remercier tout spécialement l'Honorable Monique Vézina pour son soutien et pour la confiance qu'elle n'a jamais cessé de nous témoigner.

MEMBRES DU GROUPE D'ÉTUDE SUR LE PROGRAMME
CANADIEN D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Jean-Claude DESMARAIS, directeur exécutif
Norman L. REID

Roma L. STANDEFER
Martine DURIER COPP
Alain GERTSEN-BRIAND
Jean-Guy SAINT-MARTIN(*)

COMITÉ DE RÉDACTION DÉSIGNÉ PAR LE MINISTRE

Jean-Claude DESMARAIS, responsable du rapport final
Norman L. REID

Ont aussi contribué à la production de ce rapport:
Robert HAZEL, rédacteur
Neale MACMILLAN, traducteur-réviseur
Denis HUDON et Louis-Marie ASSELIN, chercheurs

(*) Vice-président aux Politiques de l'ACDI, il a joué un rôle de conseiller technique.



Le 15 août 1986

L'Honorable Monique Landry, député
Ministre des Relations extérieures
200, Promenade du Portage
Hull (Québec)
K1A 0G4

Madame la Ministre,

J'ai l'honneur de vous présenter ce rapport qui contient les résultats des travaux du Groupe d'étude créé en octobre 1985 par l'Honorable Monique Vézina.

Le rapport s'inspire largement de l'ensemble des contributions des membres du Groupe qu'onque, éventuellement, certains puissent émettre des réserves concernant l'une ou l'autre des recommandations proposées.

La coopération au développement international est un sujet difficile et complexe qui mérite un traitement beaucoup plus approfondi que les généralistes que nous sommes, provenant de milieux si différents, ont été en mesure de lui accorder.

Puissez-vous trouver dans ce rapport tout au moins quelques éléments de réponse aux questions qui ont été portées à l'attention du Groupe d'étude de même que certaines orientations pour l'action.

Recevez, madame la Ministre, l'assurance de ma très haute considération.

Le directeur exécutif
Jean-Claude Desmarais

/th

ÉTUDE SUR LES POLITIQUES ET L'ORGANISATION
DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT
DU CANADA

RAPPORT AU MINISTRE
DES RELATIONS EXTÉRIEURES

Août 1986

3 1761 11552487 8

